

### Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten von COVID-19

Roth, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

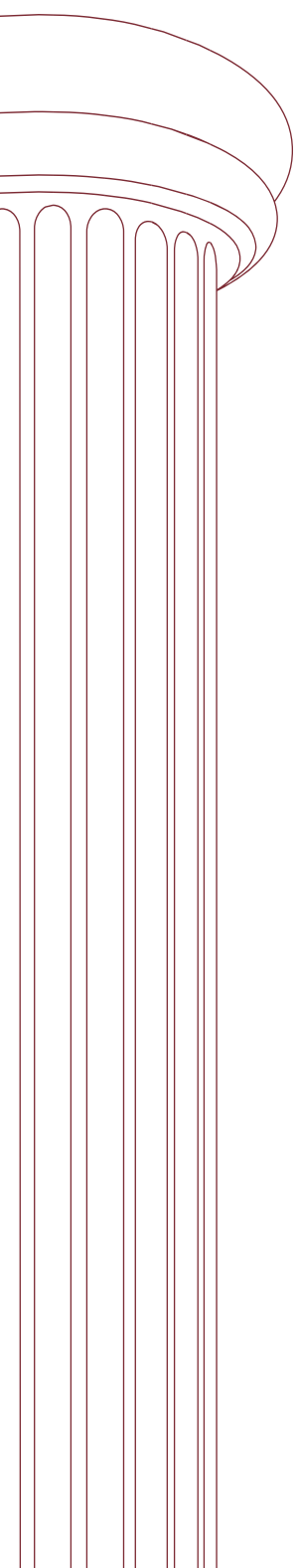
Roth, R. (2020). *Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten von COVID-19*. (Opuscula, 141). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68889-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>



Roland Roth

**Demokratie und Bürgerbeteiligung in  
Zeiten von COVID-19**

## Der Autor

Roland Roth lehrte zuletzt Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er arbeitete zuvor u.a. als Research Fellow an der University of California in Santa Cruz (UCSC) und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) sowie als Gastprofessor an der Universität Wien. Roland Roth ist Mitbegründer des »Komitees für Grundrechte und Demokratie« (Köln) und war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Er ist in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten und Stiftungen zu den Themen Demokratieentwicklung, Zivilgesellschaft, Kinder- und Jugendbeteiligung, Integration und Rechtsextremismus tätig.

## Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank.

Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin.

Weitere Informationen unter: [www.institut.maecenata.eu](http://www.institut.maecenata.eu)

## Die Reihe Opuscula

Die **Reihe Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für volle Zitierfähigkeit. Durch die Kooperation mit dem Social Science Open Access Repository (SSOAR) Projekt ist eine dauerhafte Verfügbarkeit aller Ausgaben mit fester URL-Adresse sichergestellt. Eine Übersicht der neuesten Exemplare ist auf der letzten Seite jeder Ausgabe zu finden.

Die gesamte Reihe *Opuscula* finden Sie zum kostenlosen Download unter:

<http://www.opuscula.maecenata.eu>

## Impressum

### Herausgeber

MAECENATA Institut  
Rungestraße 17, D- 10179 Berlin,  
Tel: +49-30-28 38 79 09,  
Fax: +49-30-28 38 79 10,

E-Mail: [mi@maecenata.eu](mailto:mi@maecenata.eu)

Website: [www.maecenata.eu](http://www.maecenata.eu)

**Redaktion:** Marielena Witthöft

**ISSN (Web)** 1868-1840

**URN:** urn:nbn:de:0168-ssoar-68889-1



Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer [Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/).

Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

**Haftungsausschluss:** Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

**Maecenata Institut, Berlin 2020**

## **Zusammenfassung**

Die Corona-Pandemie ist eine einschneidende gesellschaftliche Herausforderung, die alle Lebensbereiche tangiert. Das gilt nicht zuletzt für die Zivilgesellschaft und alle Formen der politischen Beteiligung, die auf direkte Begegnungen angewiesen sind. Im internationalen Vergleich ist Deutschland mit Blick auf die Zahl der Infizierten und Verstorbenen relativ gut durch die erste Phase der Pandemie gekommen. Gleichwohl wurden auch hierzulande politische, soziale, ökonomische und zivile Bürgerrechte erheblich eingeschränkt. Die Zivilgesellschaft wurde unter Quarantäne gestellt und schien beim Aufspannen staatlicher Rettungsschirme kaum „systemrelevant“ zu sein.

Auch wenn viele der Einschränkungen zum Schutz vor weiteren Infektionen notwendig waren und es teilweise noch immer sind, weist die Pandemiebekämpfung in Deutschland deutliche Mängel auf. In der ersten Phase gilt dies besonders für die fehlende Vorsorge an Gesichtsmasken, Schutzkleidung und Desinfektionsmitteln, die nach völkerrechtlichen Verträgen eigentlich unabdingbar war. Die unzulängliche Primärprävention hat nicht nur die Zahl der Infizierten zusätzlich erhöht, sondern auch zu unnötig einschneidenden Beschränkungen im Alltag von vielen Menschen beigetragen.

Gravierend sind auch die politischen Mängel im Umgang mit der Pandemie. Durchaus positiv ist zunächst hervorzuheben, dass weder vom Notstandsrecht Gebrauch gemacht wurde noch die Rechte des Parlaments beschnitten wurden. Auch die Justiz nahm ihre Wächteraufgabe wahr. Aber das Infektionsschutzgesetz des Bundes und seine Verschärfungen sowie die darauf gegründeten Verordnungen und Maßnahmen von Ländern und Kommunen ließen zuweilen demokratisches Augenmaß vermissen – erinnert sei an die pauschalen Demonstrationsverbote der Anfangszeit. Für freiwilliges Engagement und eine beteiligungsorientierte Bürgerschaft gibt es in der ordnungsrechtlich geprägten Pandemiepolitik ohnehin keinen Platz. Gemeinsame Lernprozesse von Politik und Zivilgesellschaft sind darin nicht vorgesehen. Dies ist verwunderlich, hatte doch der von engagierter Solidarität geprägte Umgang mit den am HIV-Virus Erkrankten und die breite Unterstützung aus der Bürgerschaft bei der Flüchtlingszuwanderung 2015 gezeigt, wie produktiv zivilgesellschaftliche Antworten auf neue Herausforderungen sein können.

Im letzten Teil des Beitrags werden zehn Vorschläge entwickelt, wie in Zukunft ein demokratiestärkender Umgang mit Pandemien aussehen könnte. Es geht dabei nicht so sehr um einen kritischen Blick zurück. Schließlich ist die Corona-Pandemie noch nicht vorbei. Vielmehr zielen die Empfehlungen darauf, Demokratie und Zivilgesellschaft krisenfester zu machen. Denn wir leben in Zeiten, die durch eine Reihe von manifesten und schleichenden Katastrophen – erinnert sei nur an den Klimawandel oder die Fluchtbewegungen – geprägt sind. Der Umgang mit der Corona-Pandemie kann dabei als Lernfolie dienen.

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Die pandemische Herausforderung.....	4
2. Zum politischen Profil der Corona-Bekämpfung in Deutschland.....	10
3. Vergessene Lektionen, verpasste Gelegenheiten .....	18
4. Demokratiestärkung in Corona-Zeiten .....	21
5. Eine kurze demokratiepolitische Zwischenbilanz .....	41
Literatur .....	44

## 1. Die pandemische Herausforderung<sup>1</sup>

„Ohne volle und unumschränkte Demokratie kann es  
keinen Wohlstand und keine Gesundheit geben.“

Rudolf Virchow 1848<sup>2</sup>

Seit Februar 2020 bestimmt die Corona-Pandemie unseren Alltag. Zeitversetzt und in den unterschiedlichsten Ausprägungen gilt dies inzwischen für fast alle Länder der Welt. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hatte Ende Januar 2020 die Pandemie als „gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ eingestuft und diesen höchsten Gefahrenstatus noch einmal Ende April bestätigt. Seither begleiten Superlative diese Krise. Einige Beispiele mögen genügen: Der WHO-Regionaldirektor Hans Henri P. Kluge eröffnet am 11. Mai 2020 die Europäische Woche der öffentlichen Gesundheit mit dem Hinweis, in einer „beispiellosen Zeit“ zu leben: „die Welt steht vor der größten gesundheitlichen Herausforderung der Moderne“. In Wirtschaftskreisen wird inzwischen vom „größten ökonomischen Crash der Weltgeschichte“ oder doch zumindest der Nachkriegszeit gesprochen (Stelter 2020). „COVID-19 is the greatest threat to peace and security since World War 2“, konstatiert Anfang Juli 2020 der Herausgeber der angesehenen gesundheitswissenschaftlichen Zeitschrift „Lancet“ und fordert den UN-Sicherheitsrat auf, endlich aktiv zu werden (Horton 2020a: 14). Dass dabei die liberale Demokratie in der uns bekannten Form erhalten bleiben wird, scheint selbst einigen prominenten politikwissenschaftlichen Beobachtern als unwahrscheinlich<sup>3</sup>. Ob sich all diese dramatischen Einschätzungen am Ende bestätigen werden, muss zunächst offen bleiben.

Mitten in dieser Pandemie, deren Eingriffstiefe und Ende nicht absehbar sind, will dieser Text zu einer Zwischenbilanz beitragen. Anfang Juli 2020 – als dieser Beitrag abgeschlossen wurde – gab es weltweit mehr als 11 Millionen bestätigte Infektionen, und mehr als eine halbe Million Menschen ist an COVID-19 gestorben. Nur mit einer übergroßen Portion Realitätsverleugnung ist es jetzt noch möglich, das Gefährdungspotential dieser Pandemie zu leugnen. Global betrachtet, haben einige Länder den Höhepunkt der ersten Phase noch nicht erreicht (Schweden, USA, Brasilien), während in anderen Regionen bereits eine zweite Welle der Pandemie eingesetzt hat (Iran, Israel, Serbien)<sup>4</sup>. Deutschland hat wie viele andere Länder in Westeuropa

---

<sup>1</sup> Für Kritik und Hinweise danke ich Willi Brase, Ansgar Klein, Karin Lenhart, Margit Mayer, Dieter Rucht, Hanns-Jörg Sippel, Loring Sittler und Rupert Graf Strachwitz.

<sup>2</sup> Diese Aussage findet sich in seinem Bericht über die Fleckfieberepidemie in Oberschlesien an die Preußische Regierung.

<sup>3</sup> So z.B. Philippe Schmitter (2020: 1) und John Keane (2020).

<sup>4</sup> Im Detail vgl. Fulterer, Ruth u.a. 2020: Eindämmung, zweite Welle oder gar nicht aus der ersten heraus: Welche Länder im Kampf gegen Covid-19 Erfolg haben – und welche nicht. In: Neue Zürcher Zeitung vom 7. Juli 2020.

bereits die erste Phase eines weitreichenden gesellschaftlichen Shutdowns – vom Verbot von Großveranstaltungen über Schul- und Kitaschließungen bis zu allgemeinen Ausgeh- und Kontaktverboten – durchlaufen und befindet sich mitten in einer zweiten Phase der schrittweisen Öffnung. Ob das Infektionsgeschehen dabei in den lockeren Ferienzeiten kontrollierbar bleibt oder neuerliche Schließungen gesellschaftlicher Institutionen und Grenzen kommen werden (die „zweite Welle“), wie dies aus epidemiologischer und virologischer Sicht mit einiger Gewissheit für die kältere Jahreszeit erwartet wird, ist aktuell offen. Diese Unsicherheit gilt auch noch immer für zahlreiche Eigenschaften und Wirkungen des neuartigen Virustyps.

Virus-Pandemien hat es gerade in den letzten Jahrzehnten häufig gegeben, Tendenz steigend. Erinnert sei an die „Vogelgrippe“, die „Schweinegrippe“ oder an Ebola. COVID-19 ist zwar bislang weniger tödlich als andere bekannte Viren, wie z.B. Ebola, aber es ist hoch ansteckend und dies in besonderer Weise gerade dann, wenn die Infizierten (noch) keine Symptome zeigen. Ob und wie lange Menschen, die sich infiziert hatten, immun sind, ist unklar. Bislang gibt es weder eine erfolgversprechende Medikation noch einen Impfschutz.

Offensichtlich hat das Virus die Kraft, selbst die nationalen Gesundheitssysteme in der OECD-Welt zu überfordern, von denen im globalen Süden ganz abgesehen. Wuhan, Bergamo, New York und andere Weltregionen sind zu Negativbildern für überfüllte Intensivstationen, monströse Leichentransporte, rigide Quarantänen und massive Ausgangsbeschränkungen geworden. Dies ist der Bevölkerung in Deutschland bislang weitgehend erspart geblieben. Aber Gesichtsmasken bestimmen auch erstmals in unseren Gesellschaften selbst in Phasen der Lockerung den öffentlichen Alltag bzw. das, was die verschiedenen Varianten des Lockdown und „social distancing“<sup>5</sup> im Sinne des physischen Abstandhaltens nach ihren partiellen Lockerungen davon übrig lassen. Auch in Deutschland ist es in der Lockerungsphase erneut zu regionalen Hotspots mit zahlreichen Infizierten gekommen (z.B. im Kreis Gütersloh). Die Unsicherheit bleibt.

Die Pandemiebekämpfung durch Quarantänen, Schließungen oder Ausgangsbeschränkungen erzeugt zudem Kollateralschäden aller Art. Eine schwere Wirtschaftskrise und ihre Bekämpfung mit enormen öffentlichen Mitteln gehören zu den sichtbarsten Folgen. Es gibt kaum einen gesellschaftlichen Bereich, der nicht von der Pandemiebekämpfung beeinträchtigt wird. Stets geht es darum, den erwarteten Gesundheitsschutz mit den möglichen Folgelasten abzuwägen und zu vermeiden, dass die Kollateralschäden den Primärschaden übersteigen. Allerdings sind solche Abwägungen im Umgang mit Pandemien nur schwer möglich und stets

---

<sup>5</sup> Die gebräuchliche Aufforderung zum „social distancing“ ist irreführend, denn es geht um räumlichen Abstand bei gleichzeitiger sozialer Nähe (Abel/McQueen 2020).

riskant. Bei anderen Naturkatastrophen oder technischen Unfällen lassen sich die Folgen leichter abschätzen, weil sie in der Regel sichtbar sind. Dies gilt nicht in gleicher Weise für virale Infektionsketten.

Schließlich ist der Umgang mit Pandemien stets mit grundlegenden Unsicherheiten und Ängsten verbunden, die zusätzliche Schäden verursachen können: „Pandemics are potentially very destructive phenomena, and for that reason, they both fascinate and frighten us. But because they might also turn out to be relatively mild, pandemics often become sites of contestation and conflict. Perhaps the most important characteristic of these diseases, then, is the fact that they are shot through with uncertainty. While they are only potentially destructive, they necessarily involve a great degree of uncertainty—and this is what makes the task of staging a collective response to pandemics such a challenge“ (Bjorkdahl/Carlsen 2019: 1). Mit Pandemien entstehen Unsicherheitsräume, die gefüllt werden wollen. Dies kann durch wissenschaftlich gestützte Aufklärung, aber auch durch Leugnung oder regressive Ideenwelten und Verschwörungsfantasien gepaart mit Aggressionen gegen vermeintliche Verursacher geschehen.

Ob dieser krisenhafte Ausnahmezustand anhalten und in zentralen Aspekten zu einer „neuen Normalität“ wird, wissen wir zurzeit nicht. Offen ist auch das Ausmaß der vielfältigen gesellschaftlichen Auswirkungen der Pandemie. Szenarien der schnellen Rückkehr zur „alten“ Normalität konkurrieren mit der teils hoffnungsvoll, teils düster eingefärbten Erwartung, dass kein Stein auf dem anderen bleiben wird. Daneben gibt es zahlreiche Varianten eines „mittleren Wegs“ aus der Krise, die von einer Mischung aus Kontinuität und Veränderungen ausgehen. Vieles spricht jedenfalls dafür, dass wir uns auf eine längere Zeit, vielleicht für Jahre, darauf einrichten müssen, mit COVID-19 zu leben. Dies fordert unsere individuelle und politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit in besonderer Weise heraus, denn keines der Post-Corona-Szenarien wird ohne unser Zutun, unsere Duldsamkeit oder unser Abwarten eintreten.

Nachfolgend werden einige der demokratischen Herausforderungen thematisiert, die mit der Pandemie und ihrer Bekämpfung in Deutschland sichtbar geworden sind. Auch wenn es nahe liegt, dass vor allem epidemiologische und gesundheitspolitische Dimensionen, gefolgt von den ökonomischen Folgen im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen, sollte verstärkt in den Blick genommen werden, ob und in welchem Umfang die Pandemiebekämpfung auch hierzulande demokratische Schäden angerichtet hat und weiterhin anrichtet – und ob dies unvermeidlich ist. Schließlich ist COVID-19 bereits in zahlreichen Ländern der Welt zum „antidemokratischen Virus“ (Forst 2020) geworden. Ein Virus kann zwar keine politische



Botschaft enthalten, aber es wirkt – ist erst einmal ein „Ausnahmestandard“ erklärt<sup>6</sup> - als Katalysator oder Beschleuniger, schränkt soziales Leben ein und bietet besondere politische Anforderungen und Gelegenheiten. In vielen autokratischen Regimen ist in der Folge von Corona die demokratische Fassade weiter gebröckelt (Freedom House 2020). Bereits Ende April kommt eine international vergleichende Forschungsgruppe zu dem Ergebnis, dass sich unter dem Eindruck der Pandemie in 48 Staaten starke und in 34 Staaten mittlere Rückschritte in Sachen Demokratie beobachten lassen, während nur 47 Länder demokratisch stabil geblieben sind (Lührmann u.a. 2020).

Die Virusbekämpfung wird auch in Zukunft soziale und wirtschaftliche Einschränkungen und Opfer abverlangen. Umso mehr muss es darum gehen, dauerhafte Demokratieschäden zu vermeiden. Für eine möglichst demokratische Form des Umgangs mit der Pandemie spricht auch ein erster Ländervergleich, der Demokratien überwiegend bessere Noten im Umgang mit dieser Notlage bescheinigt (Brusis 2020). Allerdings lassen neuere Erfahrungen in den USA, Großbritannien oder Brasilien Zweifel an dieser pauschalen Bewertung aufkommen.

Dabei setzt die demokratische Herausforderung bereits im veränderten Alltagsleben ein, wo wir im wohlverstandenen Eigeninteresse und zum Schutz unserer Mitmenschen zu physischem Abstand und zur Kontaktvermeidung angehalten sind – zumindest solange uns keine Alternativen wie Impfstoffe und Medikamente zur Verfügung stehen. Albrecht von Lucke befürchtet eine Zäsur, die umso einschneidender sein dürfte, je länger die Einschränkungen durch die Pandemie-Bekämpfung andauern: „Indem Distanzhaltung zur neuen Maxime wird, ist das öffentliche Leben für unabsehbare Zeit zum Erliegen gekommen. Damit wird genau das beendet, was unsere modernen, demokratischen Gesellschaften im Kern ausmacht, nämlich menschlicher Kontakt und Austausch in allen Dimensionen, politisch, sozial und kulturell. Der Mensch als geselliges Wesen, als animal sociale und zoon politicon, findet nur noch in stark eingeschränktem Maße statt“ (von Lucke 2020: 90f.)<sup>7</sup>.

Bei der Diagnose „Schluss mit Gesellschaft“<sup>8</sup> handelt es sich nicht um eine Reminiszenz an althergebrachte Traditionen des politischen Denkens. Neuere sozialwissenschaftliche Befunde bestätigen den vielfältigen individuellen und gesellschaftlichen Nutzen alltäglicher Begegnungen - etwa für die Stärkung des Sozialkapitals (Putnam 2000) oder von Toleranz und Zivilität. Noch immer kommt der „Kontakthypothese“ erhebliche Bedeutung zu, wenn es um

---

<sup>6</sup> Der „Verfassungsblog“ hat zahlreiche Länderberichte versammelt, die für die verschiedenen Varianten des erklärten oder impliziten Notstands sensibilisieren (<https://verfassungsblog.de/introduction-list-of-country-reports/>).

<sup>7</sup> Zur fundamentalen Bedeutung gemeinschaftlichen Lebens als Grundlage von Demokratie in der US-Tradition und ihrer Gefährdung in Zeiten der Isolation vgl. Robin 2020.

<sup>8</sup> So die Überschrift des Berliner „Tagesspiegel“ vom 23.03.2020 zu den Corona-Gegenmaßnahmen, vor allem den Kontaktbeschränkungen.

die Überwindung von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit durch alltägliche Begegnungen geht (Schönwälder u.a. 2016). Je länger Kontakteinschränkungen und Isolation andauern, desto stärker dürften nicht nur Angst und Verzweiflung, sondern auch antisoziale Haltungen, fremdenfeindliche Vorurteile und andere Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit anwachsen. Vor allem aus Regionen mit vormals offenen Grenzen wird eine Wiederbelebung von Abwertungen und Anfeindungen entlang national-völkischer Stereotype berichtet. Empathie und Vertrauen in andere Menschen droht Schaden und damit auch zentralen Voraussetzungen einer demokratischen politischen Kultur. Die Pandemieabwehr ist stets in der Gefahr, einseitig von dem Vertrauen in Mitmenschen und in demokratische Institutionen zu zehren, das in besseren Zeiten gebildet wurde, ohne aktuell selbst dazu einen positiven Beitrag zu leisten. Mit den Einschränkungen öffentlicher Begegnungen wird auch der politische Raum eingeschnürt.

Aber es gibt auch eine andere Seite. Krisen machen nicht nur längerfristige Trends sichtbar, sondern legen auch Potentiale und Ressourcen für eine Nachkrisengesellschaft offen. Entsprechende Analysen stehen noch aus, aber es deuten sich einige positive Corona-Botschaften an, die wenigstens benannt werden sollen. Bemerkenswert ist z.B. die verstärkte Mediennutzung. Dabei fällt vor allem die Wertschätzung seriöser Quellen und Zeitungen in Deutschland bei einem beachtlichen Teil der Bevölkerung auf. Anspruchsvolle Nachrichtensendungen und ausführliche wissenschaftliche Podcasts finden ein wachsendes Publikum (Peter/Brosius 2020: 10). Corona ist zumindest in Deutschland, aber auch in anderen westeuropäischen Ländern nicht zur großen Stunde von Fake-News und ihren rechtspopulistischen Nutzern geworden. Die Pandemie-Ängste haben nicht das Ende der Vernunft bedeutet, sondern im Gegenteil das Vernunftpotential einer immer besser gebildeten Gesellschaft sichtbar gemacht<sup>9</sup>.

Noch vor den ersten verordneten Ausgangsbeschränkungen haben sich zahlreiche Menschen auf die neuen Pandemiebedingungen eingestellt. Sie sind zuhause geblieben und haben nicht notwendige Kontakte vermieden. Sichtbar wurde die Bereitschaft zu einschneidenden Veränderungen in der eigenen Lebensweise, wenn dies als erforderlich angesehen wird. Auch unter den einschränkenden Bedingungen einer Pandemie sind die Solidaritätspotentiale dieser Gesellschaft deutlich geworden. Nachbarschaftshilfen aller Art sind neu entstanden und haben einen Boom erlebt - oft durch digitale Plattformen vermittelt und kommunal unterstützt.

Dass Menschenleben in den öffentlichen Debatten überwiegend keinem Nutzen/Kosten-Kalkül unterworfen werden, bedeutet zweifellos einen zivilisatorischen Fortschritt, drohte doch angesichts des Infektionsprofils eine Abwertung von Älteren und anderen Risikogruppen. Fast

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu den anregenden Essay von Steven Pinker (2020), der die Karriere von Verschwörungsideen als Elemente einer exklusiven Gruppenbindung deutet, die umso stärker wird, je abstruser die angebotenen Deutungen ausfallen.

scheint es so, als hätten sich die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz aus dem Jahr 2005 herumgesprochen: „Das menschliche Leben ist die vitale Basis der Menschenwürde als tragendem Konstitutionsprinzip und oberstem Verfassungswert ... Das gilt unabhängig auch von der voraussichtlichen Dauer des individuellen menschlichen Lebens.“<sup>10</sup>

Öffentlichen Infrastrukturen und Einrichtungen, allen voran im Gesundheitsbereich erfahren deutlich mehr Anerkennung und ihnen wurde eine lange vermisste Wertschätzung zu teil. Schließlich war und ist eine demonstrative Neueinstufung einiger „systemrelevanter Gruppen“ (vor allem das Pflegepersonal in Krankenhäusern und Alteneinrichtungen, aber auch die MitarbeiterInnen in Lebensmittelmärkten) zu beobachten<sup>11</sup>. Ob die Aufwertung und wachsende gesellschaftliche Anerkennung auch nach der Corona-Krise folgenreich anhalten, bleibt offen. Dies gilt auch für andere Solidaritätserfahrungen. Immerhin gibt es dafür ein gesellschaftliches Potential und einen praktisch wirksamen sozialen Zusammenhalt, dessen Existenz vielfach bezweifelt wurde.

---

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Februar 2006, 1 BvR 357/05, Rn. 132.

<sup>11</sup> In die politischen Beratungsprozesse zum Umgang mit der Pandemie waren sie jedoch in der Regel nicht einbezogen (vgl. Wagner 2020).

## 2. Zum politischen Profil der Corona-Bekämpfung in Deutschland

„Die Bürger vertrauen der Regierung.  
Aber die Regierung vertraut den Bürgern kaum.“

Oliver Zimmer, Oxford-Historiker 2020<sup>12</sup>

Verglichen mit vielen anderen Ländern kann sich die Corona-Bekämpfung in Deutschland durchaus sehen lassen<sup>13</sup>. Das gilt vor allem für die Zahl der Infizierten und Toten. Maßgeblich dürften dafür in erster Linie strukturelle Ressourcen sein, wie die vergleichsweise gute Qualität der Gesundheitsinfrastruktur und die beachtlichen Behandlungskapazitäten im Intensivbereich. Die virale Herausforderung mit enormen Kosten an Menschenleben wurde auch zu keinem Zeitpunkt durch staatliche Instanzen geleugnet, verharmlost oder verdrängt (wie in den USA, Großbritannien oder Brasilien). Es wurde kein allgemeiner Ausnahmezustand ausgerufen und vom Notstandsrecht Gebrauch gemacht. Auch der Versuch der politischen Führung, autoritäre Ermächtigungsprofite zu erzielen (wie z.B. in Ungarn), blieb weitgehend aus. Eine Entmachtung der parlamentarischen Opposition durch Notverordnungen hat ebenfalls nicht stattgefunden. Im Unterschied zu einigen Nachbarländern (wie z.B. Frankreich) gaben die politisch Verantwortlichen einen erfreulich zivilen Ton im Umgang mit dem Virus vor und verzichteten auf militärische Metaphern<sup>14</sup>. Stattdessen ließ sich die Politik in der ersten Phase bis zur „Lockerung“ vergleichsweise sachlich und transparent durch einen Kreis von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus Virologie und Epidemiologie beraten, deren Erkenntnisse und Empfehlungen zeitgleich einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung standen (sehr im Unterschied zu den USA oder China)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> In einem Interview mit der Neuen Zürcher Zeitung am 13. Mai 2020.

<sup>13</sup> Auf die vielfältigen nationalen Unterschiede und Ähnlichkeiten in der Corona-Bekämpfung der ersten Phase machen Weible u.a. (2020) aufmerksam. Eine aktuelle Übersicht zu den nationalen Profilen der Pandemiebekämpfung bietet eine Netzseite des Internationalen Währungsfonds (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-COVID19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>). Ein Blick auf diese Vielfalt macht deutlich, dass es sehr wohl politische Alternativen in der Pandemiebekämpfung gibt. Und sie sind keineswegs nur vom jeweiligen Infektionsgeschehen abhängig. Die politische Kultur, öffentliche Infrastrukturen und besonders der Zustand des Gesundheitssystems spielen eine erhebliche Rolle.

<sup>14</sup> Kriegsbeschwörungen sind im Umgang mit Pandemien zwar sachlich unsinnig, aber machtpolitisch durchaus populär (vom „Volkskrieg“ gegen das Virus in China bis zur „Mobilmachung“ in der Schweiz): „Staats- und Regierungschefs finden daran Gefallen. Sie beschwören gern den Krieg, auch wenn weit und breit kein Feind in Sicht ist, auch wenn kein einziger Soldat auf einen anderen schießt. Mit Krieg hat das alles wenig zu tun. Aber viel mit Metaphern. Diese evozieren höchste Gefahr, entschlossener Kampf und Sonderrechte für den Kommandierenden“ (Widmer 2020).

<sup>15</sup> Die von Virologinnen und Virologen geprägte Anfangsphase und deren anhaltender Einfluss in Deutschland lässt sich nicht angemessen als Expertokratie oder Technokratie beschreiben. Zu auffällig war die Zurückhaltung der meisten Fachleute, wenn es um die Übersetzung ihres Fachwissens in politisch relevante Entscheidungen ging. Stilbildend wirkte und wirkt etwa der Corona-Podcast des Berliner Virologen Christian Drosten, der immer wieder aus erster Hand neue internationale Forschungsergebnisse präsentiert und gleichzeitig sein Publikum exemplarisch an einem wissenschaftlichen Lernprozess über die Eigenschaften eines noch unbekannten Virus - inklusive Nichtwissen, Fehleinschätzungen und Revisionen - teilhaben lässt. Mit einem eigenen Wissenschafts-Podcast haben Virologen, wie Christian Drosten versucht, der politischen und medialen Vereinnahmung und Instrumentalisierung Grenzen zu setzen.

Die konkreten Verordnungen und präventiven Maßnahmen zum physischen Abstandhalten („social distancing“), zur Schließung öffentlicher Einrichtungen, zu Ausgangsbeschränkungen und Schutzpflichten bewegen sich im europäischen Vergleich auf einem mittleren Niveau. Geläufige Begriffe wie Lockdown, Shutdown und Quarantäne verdecken, dass damit international eine Palette von Maßnahmen mit im Detail sehr unterschiedlicher Eingriffstiefe in das Alltagsleben bezeichnet wird. Ein (fast) kompletter gesellschaftlicher Stillstand, wie dies zeitweise in Italien oder Spanien der Fall war, blieb der Bevölkerung in Deutschland trotz aller Härten und Einschränkungen (etwa Überlastung von Familien durch Kita- und Schulschließungen, „Homeschooling“<sup>16</sup> und Homeoffice oder die Besuchsverbote in Pflegeeinrichtungen) selbst in der ersten Phase erspart. Abgesehen von einigen Branchen gab es keine allgemeine, staatlich verordnete Schließung von größeren Produktionsstätten in Deutschland. Das Gros der industriellen Betriebsschließungen war eine Folge unterbrochener Lieferketten und fehlender Nachfrage.

Dennoch sind auch in Deutschland demokratische Kosten und Kollateralschäden in der ersten Phase der Pandemie unübersehbar. Die für überforderte Familien beklagte Retraditionalisierung von Geschlechterrollen<sup>17</sup> hatte ein politisches Pendant. Zu beobachten war der Rückfall in eine längst überwunden geglaubte „demokratische Elitenherrschaft“<sup>18</sup> inklusive „Zuschauerdemokratie“<sup>19</sup>. Die sonst gerne beschworene aktive Bürgerschaft stand unter Quarantäne. Im Banne von Corona schienen Bürgerbeteiligung und eine engagierte Zivilgesellschaft nicht systemrelevant. Gefragt waren stattdessen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Maßnahmen und Verordnungen, ihre Folgebereitschaft und Leidsfähigkeit gegenüber den diversen Grundrechtseinschränkungen. Diese Erwartungen wurden zunächst übererfüllt. Widerstände und Proteste blieben in der ersten Phase die große Ausnahme. Die freiheitseinschränkenden Maßnahmen fanden sogar breite Unterstützung und politische Institutionen wie die verantwortlichen Personen erzielten beachtliche Vertrauenszuwächse<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Der Begriff Homeschooling ist eigentlich reserviert für die selbstorganisierte und freiwillige Übernahme der schulischen Bildung durch Eltern, die besonders in wohlhabenden Kreisen der USA populär ist.

<sup>17</sup> In welchem Umfang sich diese Tendenz umgesetzt hat und wie dauerhaft seine Effekte sein werden, kann aktuell nicht beurteilt werden.

<sup>18</sup> Das 1942 von Joseph A. Schumpeter entwickelte Konzept prägte das Demokratieverständnis der ersten Nachkriegsjahrzehnte. Danach wird das politische Geschehen von professionellen Eliten geprägt, die in regelmäßigen Wahlen um Wählerstimmen konkurrieren. Eine darüber hinaus aktive Bürgerschaft ist nicht vorgesehen.

<sup>19</sup> Diesen Begriff hat Rudolf Wassermann, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig in den 1980er Jahren populär gemacht (Wassermann 1986). Allerdings sah er damals in der Dauerpräsenz der politischen Parteien im öffentlichen Raum die wesentliche Ursache dafür, dass die Bevölkerung, die eigentliche Souverän, auf einen Zuschauerstatus zurückgestuft wurde.

<sup>20</sup> „Mehr als zwei Drittel (68 Prozent) aller Menschen in Deutschland halten den Staat derzeit für stark und handlungsfähig. Sieben von zehn (70 Prozent) sind zufrieden damit, wie die Regierung mit dem Coronavirus umgeht“ – so der Befund einer repräsentativen Befragung in der letzten Aprilwoche (Vehrkamp/Bischoff 2020: 1). Allerdings setzen die Autoren ein Fragezeichen, was die Stabilität dieser situationsbezogenen und erfolgsabhängigen Bewertungen angeht. In anderen Ländern (Frankreich, Großbritannien, USA, Brasilien) lassen sich dagegen massive Reputationsverluste der Regierenden beobachten.

Aus demokratischer Perspektive sind folgende, womöglich nachwirkende Entwicklungen der ersten Phase zu beklagen:

1. Einmal mehr ist eine Notlage zur *Stunde der Exekutive*, genauer der politischen Spitzen, geworden. Die Kanzlerin, Mitglieder des Bundeskabinetts und die Ministerpräsident\_innen der Bundesländer haben den Ton angegeben. Zentrale Gesetze wurden weitgehend ohne breite öffentliche und parlamentarische Debatte oder die Prüfung von Alternativen durchgesetzt. Sichtbare Folge war eine demonstrative, top-down geprägte „refeudalisierte“ Öffentlichkeit<sup>21</sup>, die wesentlich von einer kleinen Gruppe der politisch Verantwortlichen geprägt wurde. In ihren nichtöffentlichen Telefon- und Videorunden managten sie die Krise, die politische Opposition war kaum sichtbar. Selten waren TV-Talkrunden so von Bundesminister\_innen und Ministerpräsident\_innen dominiert, die sich um die Legitimation ihrer Entscheidungen im Namen von epidemiologischen Notwendigkeiten bemühten.

In der Öffnungsphase seit Anfang Mai bröckelt dieses autoritative Erscheinungsbild. Bundesländer und einzelne Kommunen gehen verstärkt eigensinnige Schritte aus dem Lockdown. Damit lockert sich auch die Legitimation durch epidemiologische Befunde und andere gesellschaftspolitische Erwägungen gewinnen an Bedeutung. Der so entstehende ordnungspolitische Flickenteppich schafft nicht nur Verunsicherungen, sondern erweitert auch den Raum für öffentliche Debatten.

2. Die Dominanz der Exekutive war nur durch eine weitgehende „*Selbstabdankung der Parlamente*“ möglich (Merkel 2020). Die tiefsten Grundrechtseinschnitte in der Geschichte der Bundesrepublik sowie staatliche Rettungs- und Konjunkturprogramme in bislang unbekannter Höhe wurden in kürzester Frist durch Bundestag und Bundesrat geschleust. Mit diesen beschleunigten Verfahren wurde nicht nur die Kontrollfunktion des Parlaments erheblich beschnitten, sondern auch die parlamentarische Legitimation durch Argument und Gegenargument beschädigt. Der in den Parlamenten zunächst nur geringe Widerstand kann das entstandene Kommunikations- und Legitimationsdefizit nicht kompensieren.

Der frühere Bundesinnenminister Gerhard Baum sieht in der mangelnden Mitwirkung der Parlamente ein wesentliches rechtstaatliches Defizit. Es sei ihm unverständlich, „dass der

---

<sup>21</sup> Mit dem Begriff „Refeudalisierung“ hat Jürgen Habermas bereits Anfang der 1960er Jahre Zerfallsprozesse einer „räsonnierenden“ Öffentlichkeit bezeichnet. Die Beschneidung der kritischen Öffentlichkeit hat verschiedene Erscheinungsformen. Eine davon ist in der Aushandlung der staatlichen Rettungspakete besonders hervorgetreten: „In ihr streben die Organisationen mit dem Staat und untereinander politische Kompromisse, möglichst unter Ausschluss der Öffentlichkeit, an“ (Habermas 1962: 252).

Bundestag und etliche Landesparlamente ihre Rechte so ohne Weiteres aus der Hand gegeben haben. ... Die Parlamente müssen auch über die Fortgeltung der tiefgreifenden Grundrechtseingriffe durch die sogenannten Coronaschutzverordnungen der Landesregierungen, die die Eindämmung des Virus bezwecken, entscheiden“ (Baum 2020)<sup>22</sup>.

3. Es kommt zu den *massivsten Einschränkungen ziviler, politischer, ökonomischer und sozialer Bürgerrechte* in der Geschichte der Bundesrepublik. Politisch brisant sind vor allem die Beschneidungen der Freizügigkeit (Art. 11) und der *Versammlungsfreiheit* (Art. 8 Grundgesetz). Letztere ist, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Brokdorf-Beschluss vom 14. Mai 1985 (BVerfGE 69, 315) betont hat, von elementarer Bedeutung, weil sie als „ein Stück ursprünglicher ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ jenen Menschen politische Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, die ansonsten wenig politischen Einfluss haben. Dies gilt umso mehr, wenn in Krisenzeiten die Institutionen der repräsentativen Demokratie ihre Kontrollfunktion nur eingeschränkt wahrnehmen.

Die große Ansteckungsgefahr von COVID-19 und eine mögliche Überlastung des Gesundheitssystems durch viele gleichzeitig infizierte Menschen erforderte und legitimierte politisches Handeln, muss es doch zuallererst darum gehen, ein zentrales staatliches Schutzversprechen einzulösen: das „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ (Artikel 2,2 Grundgesetz). Allerdings rechtfertigt dies keine generelle Aushebelung politischer Freiheitsrechte (vgl. Pautsch 2020).

Ob die konkreten Grundrechtseinschränkungen stets notwendig, abgewogen, angemessen und zweckmäßig waren und noch immer sind, kann allerdings bezweifelt werden. So machten einige Gerichte in Einzelentscheidungen deutlich, dass in den grundrechtseinschränkenden Verordnungen der Länder und ihrer Umsetzung durch lokale Ordnungsbehörden z.B. bei pauschalen Demonstrationsverboten nicht selten gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit verstoßen wurde. „Das Grundgesetz kennt keinen Sonderermächtigungstatbestand für Epidemien, auch nicht für Pandemien“ (Bäcker 2020). Auch temporäre Einschränkungen der Bürgerrechte müssen sich stets der Frage stellen, ob sie in dieser Form jeweils notwendig sind. Unter dem Schutzschirm gegen Corona verkümmerten die politischen Grundrechte. Für die Versammlungsfreiheit lässt sich in der ersten Phase festhalten: „Die meisten zur Bekämpfung der Corona-Epidemie ergangenen Rechtsakte der Länder laufen – jedenfalls in der Auslegung

---

<sup>22</sup> Ein konservativer Schweizer Beobachter kommentiert die Rolle des deutschen Parlaments in der Corona-Krise: „In Wahrheit haben die Parlamentarier monatelang zugeschaut, wie die Exekutive die schwersten Grundrechtseingriffe in der Geschichte des Landes mit einfachen Rechtsverordnungen und ohne gesetzliche Grundlage durchgesetzt hat.“ Die Ankündigung der Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien Anfang Mai, die Regierungspraxis nun überprüfen zu wollen, dränge die Frage auf: „Was haben sie seit Mitte März getan? Ein Parlament, das sich erst in dem Moment an seine zentrale Aufgabe im Staatsgefüge erinnert, wenn eine befürchtete Notlage fürs Erste nicht eingetreten ist, ist eine Schönwetter-Institution“ (Eric Guyer, Chefredakteur der Neuen Zürcher Zeitung am 5. Juni 2020).

zahlreicher Behörden, häufig gerichtlich bestätigt – auf ein generelles Versammlungsverbot hinaus. Diese sich abzeichnende Behörden- und Gerichtspraxis verkennt den Gewährleistungsgehalt des Art. 8 GG grundlegend und verkehrt ihn teilweise sogar in sein Gegenteil, was Anlass zur Sorge bietet. Dabei gibt es zahlreiche Möglichkeiten, die Versammlungsfreiheit Corona-konform zu gewährleisten“ (Gutmann/Kohlmeier 2020).<sup>23</sup>. „Grundrechte in Quarantäne. Ein Virus infiziert den Rechtsstaat“ lautet der provokative Titel einer für den Herbst 2020 angekündigten Bilanz (Scheibe 2020).

4. Auch andere Formen der Demokratie werden beeinträchtigt. Unter Corona-Bedingungen sind die Wahlvorbereitungen für *Kommunalwahlen*, wie z.B. im Herbst in NRW, schwierig. Das Sammeln von Unterschriften für Kandidatenlisten gerät unter Druck. Davon sind vor allem neue Gruppierungen betroffen. „Das passive Wahlrecht, die Möglichkeit, gewählt zu werden, wird also mehr und mehr erschwert. Corona könnte für neue Gruppierungen damit zu einer Art neuer Sperrklausel werden. ... Bei einem knappen Ausgang der Stadtratswahl können kleine Gruppierungen Zünglein an der Waage sein. Die aktuelle Lage verändert dann die politischen Mehrheiten von morgen“ (Trennhäuser 2020). Auch die Arbeit der Kommunalparlamente leidet unter Öffentlichkeitsentzug, der inzwischen an einigen Orten kreativ durch online-Übertragungen gemildert wird (Achelpöhler/Husmann 2020).

Unter den Corona-Einschränkungen leidet auch die *direkte Demokratie*. „Ebenfalls außer Kraft gesetzt ist derzeit die kommunale wie landesweite direkte Demokratie. Den Start einer lange geplanten landesweiten Volksinitiative zum Artenschutz musste deren Initiativbündnis, bestehend aus mehreren Naturschutzverbänden, verschieben. Kommunal stecken mehrere Bürgerbegehren in den Startlöchern oder gar mitten in der Unterschriftensammlung fest und kommen nicht weiter. Besonders schwierig ist die Situation dann, wenn Bürgerbegehren sich gegen Ratsbeschlüsse richten. ... die Verunmöglichung von Bürgerbegehren in der aktuellen Situation wird politisches Handeln in den Kommunen aller Voraussicht nach verändern“ (Trennhäuser 2020). Einige Bundesländer, wie z.B. Hamburg und Baden-Württemberg, haben auf dieses Dilemma mit einer Verlängerung der Fristen für Unterschriftensammlungen reagiert.

---

<sup>23</sup> Beispielhaft ist die Auseinandersetzung um das Versammlungsverbot gegen eine Veranstaltung mit dem Titel „Abstand statt Notstand – Verwaltungsrechtler\*innen gegen eine faktische Aussetzung der Versammlungsfreiheit“, das zunächst vom Verwaltungsgericht Hamburg am 16. April mit dem Hinweis aufgehoben wurde: „Die infektionsschutzrechtlichen Anforderungen an Versammlungen müssen sich an den allgemein geltenden Regelungen für den Aufenthalt im öffentlichen Raum ausrichten. Warum steigt das Infektionsrisiko beim Aufenthalt von 25 Personen mit 2 m Abstand zueinander, wenn diese durch den Zweck der gemeinsamen Meinungsbildung verbunden sind?“ (Ernst 2020: 3). Kurz vor Beginn der Versammlung kassierte das zuständige Obergericht jedoch den Beschluss. „Das OVG sieht die Versammlungsfreiheit gegenüber dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit aus zwei Gründen zurücktreten. Zum einen sei das Verbot befristet und die Intensität des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit deshalb abgeschwächt... Zum anderen sei es den Veranstaltern zumutbar, eine gemeinsame Meinungskundgabe in anderer Form, etwa im Wege digitaler Medien, zu vollziehen“ (Ernst 2020: 5).



5. Gesetzliche Grundlage der vielfältigen Grundrechtseinschränkungen (Versammlungsverbote, Meldepflichten, Mobilitäts- und Kontakteinschränkungen etc.) ist das 2001 modernisierte und aktuell mehrfach verschärfte *Infektionsschutzgesetz* (IfSG)<sup>24</sup>. Es bildet den rechtlichen Rahmen für die Allgemeinverfügungen, Erlasse und Corona-Verordnungen der für den Gesundheitsschutz zuständigen Bundesländer, die Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten anordnen können<sup>25</sup> und dies auch mit unterschiedlichen Akzenten taten und noch immer in Teilbereichen tun. Diese Einschränkungen der Grundrechte auf dem Verordnungswege bewegen sich verfassungsrechtlich „auf dünnem Eis“, weil sie gegen die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts verstoßen, die besagt dass solche Eingriffe durch das Parlament selbst geregelt werden müssen (Beck 2020: 4).

Beim IfSG handelt es sich um ein polizei- und ordnungsrechtlich geprägtes Seuchengesetz, das Bürgerinnen und Bürger zum gesundheitspolitischen Risiko degradiert, dem nur durch Verbote, Zwang und Strafen beizukommen ist<sup>26</sup>. Dem Gesundheitsminister des Bundes gibt es sogar gesetzgeberische Kompetenzen, die den Rahmen der Verfassung sprengen (so kritisch der Verfassungsrechtler Möllers 2020). Kooperation, positive Anreize, gegenseitige Hilfe und gemeinsame Lernprozesse sind in diesem vormundschaftlichen Kontext nicht vorgesehen (vgl. Frankenberg 2020)<sup>27</sup>. Starre Verbote lassen keinen Raum für flexible Lösungen, was besonders von zivilgesellschaftlichen Organisationen beklagt wird (Krimmer u.a. 2020: 6).

6. Bürgerinnen und Bürger werden nicht an der rechtlichen, administrativen und institutionellen Ausgestaltung der Pandemiebekämpfung beteiligt. Ihre Alltagserfahrungen und ihre soziale Phantasie zählen nicht. Von ihnen wird vor allem Folgebereitschaft erwartet, ohne ihre Erfahrungen mit den drastisch veränderten Lebensbedingungen in die Politikformulierung und Ausgestaltung der Verordnungen etc. einzubeziehen. Mit dem wohlfeilen Hinweis, das Virus ließe nicht mit sich reden, wird die Fiktion eines einzig richtigen Wegs im Umgang mit dem Virus beschworen. Diese Sichtweise vernachlässigt die notwendigen Lernprozesse im Umgang mit

---

<sup>24</sup> Eine eindrucksvolle Liste der Gesetze und Verordnungen, die Bund und Länder im Kontext von COVID-19 auf Grundlage des IfSG verabschiedet haben, findet sich auf: [https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_infolge\\_der\\_COVID19Pandemie\\_erlassenen\\_deutschen\\_Gesetze\\_und\\_Verordnungen#Gesetze](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_infolge_der_COVID19Pandemie_erlassenen_deutschen_Gesetze_und_Verordnungen#Gesetze).

<sup>25</sup> „Neben Meldepflichten, Beobachtung, Tätigkeitsverboten oder der Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen, sieht das IfSG unter anderem vor, Erkrankte und ‚Gefährder‘, wie heute wohl zu sagen wäre, zu verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen oder bestimmte Orte nicht zu betreten“ (§ 29) notfalls kann auch zwangsweise eine Quarantäne verhängt werden (§ 30). Bei Zuwiderhandeln drohen neben Bußgeldern drakonische Freiheitsstrafen. Bis zu 5000 € Buße oder fünf Jahre Kriminalstrafe sind kein Pappentier. Bund und Länder haben sich auf außerordentlich gravierende Anweisungen und Maßnahmen verständigt. Weitere, wie das Handy-Tracking und die Überwachung durch Drohnen, zeichnen sich ab. Die Infektionsschutzmaßnahmen lassen sich Irritationen durch die Corona-Ungewissheiten oder gar Lernbereitschaft nicht anmerken“ (Frankenberg 2020: 2).

<sup>26</sup> Es muss aus demokratischer Perspektive bezweifelt werden, dass es einen angemessenen gesetzlichen Rahmen für die notwendigen Grundrechtsabwägungen zur Verfügung stellt, wenn es um Grundrechtseinschränkungen einerseits und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz) bisher nicht Infizierter geht. Je tiefer der jeweilige Grundrechtseingriff, desto erfolgsversprechender und alternativloser muss eine Maßnahme diesem Zwecke dienen. Gefordert sind Maßnahmen, die Grundrechte so wenig wie möglich beschränken. Diese Prüfung ist zunächst weitgehend unterblieben bzw. wurde den Gerichten überlassen.

<sup>27</sup> Wie tief die Infektionsschutzmaßnahmen der ersten Phase in zahlreiche Grundrechte eingreifen, dokumentiert z.B. die Gesellschaft für Freiheitsrechte (<https://freiheitsrechte.org/corona-und-grundrechte/>).

einem neuen Virus. Unter Beachtung der unabdingbaren Primärprävention (Abstandhalten, Mundschutz, Hygieneregeln etc.) gibt es eine Fülle von partizipativen Gestaltungsmöglichkeiten, die erheblich zum Wohlbefinden unter Coronabedingungen beitragen können. Sie wurden auch in der aktuellen Pandemie genutzt, fanden aber kaum öffentliche Anerkennung und Unterstützung (Krimmer u.a. 2020: 6). Besonders krass war die Situation in vielen Pflegeeinrichtungen, deren BewohnerInnen wochenlang keinen Besuch empfangen durften<sup>28</sup>. Bürgerstiftungen haben z.B. zusätzliche Begegnungshäuschen vor Pflegeeinrichtungen aufgestellt oder Altenheime mit Tablets für Videotelefonate ausgestattet (Bürgerstiftung Heidelberg)<sup>29</sup>. Die vorübergehende Schließung vieler Einrichtungen, Homeoffice und ein kontaktarmer Organisationsalltag haben zudem die Möglichkeiten innerorganisatorischer Demokratie erheblich eingeschränkt. Eine *beteiligungssorientierte Corona-Politik* war lange Zeit kein Gegenstand öffentlicher Debatten. Ihr Fehlen wurde auch in den vielen Talkshows des öffentlich-rechtlichen Fernsehens nicht vermisst. Aber sie war und ist in Ansätzen durchaus vorhanden.

Nicht nur die Coronapolitik selbst blieb weitgehend partizipationsfrei. *Bürgerbeteiligung* gab es unter Pandemiebedingungen nur auf Sparflamme. Verbreitete Beteiligungsformate mit Zufallsauswahl, wie z.B. Bürgerräte, die auch in dieser Zeit durchaus möglich gewesen wären, kamen kaum zum Einsatz, offene Dialogforen blieben eine Ausnahme. Eine online-Befragung vom April 2020, an der sich mehr als 1.700 Personen aus Politik, Verwaltung, Beteiligungsagenturen und Bürgerschaft beteiligten, spricht von einem „verlorenen Jahr“ in Sachen Bürgerbeteiligung (bipar 2020). Drei von vier Befragten berichten von ausgefallenen Partizipationsveranstaltungen. Gleichzeitig wurden Beteiligungsprozesse verstärkt ins Netz verlagert.

Aber digitale Beteiligungsprozesse können aus einer Reihe von Gründen keinen vollwertigen Ersatz bieten. Wie in vielen anderen Bereichen kam und kommt es unter Corona-Bedingungen bei allen Beteiligten zwar zu einer steilen digitalen Lernkurve (Paust 2020). Überdeutlich sind dabei allerdings auch die massiven Ungleichheiten geworden, die sich aus den Versorgungslöchern in der digitalen Infrastruktur (nur maximal 50 % der Bevölkerung können auf leistungsstarke Netze zurückgreifen), den allzu vielen regionalen „weißen Flecken“ (nicht nur im ländlichen Raum, sondern bei Belastung auch in zahlreichen städtischen Quartieren), den unzulänglichen digitalen Ressourcen vieler Kommunen und der mangelhaften Versorgung mit Endgeräten vor allem bei einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen ergeben. Die diversen

---

<sup>28</sup> Die Deutsche Stiftung Patientenschutz hat dies als „organisierte Freiheitsberaubung“ kritisiert und intelligentere und menschenwürdige Alternativen zum Ausbau der Einrichtungen zu Hochsicherheitszonen gefordert (vgl. <https://www.stiftung-patientenschutz.de/>).

<sup>29</sup> Weitere lokale Beispiele für bürgerschaftliche Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie Initiativen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts sind z.B. auf folgender Netzseite zu finden: <https://www.buergerstiftungen.org/de/corona-krise/beispiele-aus-den-buergerstiftungen/>.

digitalen Spaltungen, die bei anspruchsvolleren Nutzungen auftreten, sind so erheblich, dass der demokratische Mehrwert digitaler Beteiligungsprozesse infrage steht.

7. Als zusätzliche Legitimationsquelle wird stattdessen – zumindest in der ersten Phase des Shutdown – auf *wissenschaftliche Expertise* zurückgegriffen<sup>30</sup>. Gemessen an der irrlichternden Praxis in anderen, vor allem den populistisch regierten Ländern ist die beratende Präsenz von Virolog\_innen und Epidemiolog\_innen durchaus zu begrüßen und ein hilfreicher Beitrag zum Gesundheitsschutz. Ihre Fachkompetenz kann jedoch gesamtgesellschaftliche Perspektiven oder gar eine interdisziplinäre „Wissensdemokratie“ nicht ersetzen, die zudem einen sinnvollen Gebrauch vom „Wissen der Vielen“ macht (in `t Veld 2010). Auch der gelegentliche Rückgriff auf Expertisen elitärer Honoratiorensgremien (wie etwa der „Leopoldina“) kann – selbst, wenn sie überzeugender ausgefallen wären – demokratischen Ansprüchen nicht genügen. Die staatliche Corona-Kommunikation bewegte sich in der ersten Phase irgendwo auf halber Strecke zwischen paternalistischen Experten und informierten Bürgern. Mängel gab es vor allem in der transparenten Kommunikation von Wissen und Nichtwissen sowie der Offenlegung politischer Entscheidungsprozesse und Interessenkonflikte<sup>31</sup>.

Das Setzen auf wissenschaftliche Expertise allein genügt nicht, um in Krisenzeiten Unsicherheiten zu bearbeiten. Dazu kann vor allem eine konsistente, argumentativ begründbare Politik beitragen. Vielfältige Formen der Bürgerbeteiligung können helfen, Unsicherheit in aktives Handeln zu übersetzen. „Preparedness in the face of pandemics might even require expertise concerning ‚alternative expertise‘ or even anti-expertise movements, for how can we effectively transform medical knowledge into workable public health advice if a substantial part of the population distrusts mainstream medical knowledge?“ (Bjorklund/Carlsen 2019: 5) Dieses Misstrauen war allerdings in Deutschland deutlich weniger präsent und wurde erst in den Corona-Protesten sichtbar, die allerdings nur begrenzte Resonanz erzielten.

In der aktuellen Phase der partiellen Öffnung lässt der Rückgriff auf unabhängige Expert\_innen deutlich nach und eine korporatistische Interessenpolitik übernimmt wieder weitgehend die Agenda. Breite Bürgerbeteiligung und eine partizipative Mitwirkung an den historisch einmaligen staatlichen Milliardenprogrammen ist nicht vorgesehen. Immerhin machen seit der Öffnungsphase zahlreiche ökologische Proteste deutlich, dass diese wichtigen Weichenstellungen für die Gesellschaft nach Corona nicht einfach hingenommen werden.

---

<sup>30</sup> Die offizielle Kommunikation wird auf die Arbeit des Robert-Koch-Institut gegründet – eine Einrichtung mit hybridem Charakter: einerseits eine Behörde unter Fachaufsicht des Bundesgesundheitsministeriums und andererseits ein Forschungsinstitut mit hohen wissenschaftlichen Standards. Das Erscheinungsbild des RKI ist in der Corona-Krise keineswegs über alle Zweifel erhaben: von der stets verspäteten Erhebung der Infektionszahlen bis zur zögerlichen Empfehlung von Gesichtsmasken (vgl. Garrelts 2020).

<sup>31</sup> Dies sind zwei wichtige Empfehlungen, die ein Autorenteam aus der Analyse des defizitären kommunikativen Umgangs mit der „Schweinegrippe“ von 2009 in Deutschland gewonnen hat (Feufel u.a. 2010).

### 3. Vergessene Lektionen, verpasste Gelegenheiten

„Es wird Zeit, den Erfolgsfaktor der Pandemiebekämpfung  
in Deutschland wieder ins Zentrum zu rücken:  
eine selbstverantwortlich handelnde, kompetente Bürgerschaft.“  
Peter Kurz, Oberbürgermeister von Mannheim, 2020

Mit der partiellen Lockerung des Lockdown (eine flächendeckende Öffnung von Schulen und Kindereinrichtungen wird in den meisten Bundesländern erst für die Zeit nach den Sommerferien angekündigt), der Rücknahme einiger Mobilitätseinschränkungen und den ersten Anzeichen einer Rückkehr zur „Normalität“ haben auch die weithin akzeptierten Regeln der ersten Pandemie-Phase nach und nach an Verbindlichkeit eingebüßt. Bundesländer und einzelne Kommunen beschreiten verstärkt seit Anfang Mai in verschiedenen Geschwindigkeiten eigensinnige Wege im Öffnungsprozess. Es entsteht zunächst ein Flickenteppich aus Resten diverser lokaler und regionaler Verhaltensbeschränkungen. Den radikalsten Wechsel kündigte der Thüringer Ministerpräsident Bodo Ramelow am 23. Mai 2020 an, als er den Übergang „von Ver- zu Geboten, von staatlichem Zwang hin zu selbstverantwortlichem Maßhalten“ in Aussicht stellte. Ein grundlegender Abschied von der restriktiven ordnungsrechtlichen Praxis des Infektionsschutzgesetzes hat aber bislang nicht stattgefunden. Allerdings sind in der Lockerungsphase stärker die Bundesländer und Kommunen, allen voran die örtlichen Gesundheitsämter gefordert, wenn es um die Ausgestaltung der weiterhin notwendigen Pandemiebekämpfung geht.

Seit Anfang Mai kommt es in verschiedenen Städten Deutschlands verstärkt zu „Hygiene-Demonstrationen“, deren Teilnehmer\_innen sich unterschiedlichsten Motiven und Parolen gegen noch bestehende Einschränkungen wenden. Von solchen, teilweise bizarren Veranstaltungen von besorgten Bürger\_innen, Rechtsradikalen, Impfgegner\_innen und Verschwörungsgläubigen einmal abgesehen, die ihr gemeinsames Thema mit den weiteren Lockerungen verlieren werden<sup>32</sup>, spielte weder im Shutdown noch in der aktuellen Lockerungsphase das Nachdenken über den Zustand der Demokratie und die Verfassung der Zivilgesellschaft, ihre Organisationen und Initiativen (bislang) eine Rolle.

---

<sup>32</sup> Für diese Prognose spricht das Abflauen der Proteste seit Mitte Juni. Das situativ geprägte, heterogene Protestgeschehen wurde sehr schnell zu einer „neuen Bewegung“ hochgeschrieben, die in Deutschland besonders stark sei (vgl. den Schwerpunkt zu den Corona-Demonstrationen in der Süddeutschen Zeitung vom 14. Mai 2020 mit dem Untertitel „Verschwörungstheoretiker gibt es in vielen Ländern. Nirgends gehen sie so laut auf die Straße wie in Deutschland“).

Zu den einschneidenden Erfahrungen in der Corona-Krise gehört, dass Bürgerbeteiligung und eine aktive Zivilgesellschaft weithin unter die Räder geraten sind. Beide scheinen Schönwetter-Veranstaltungen, deren Produktivität in Krisenzeiten unter eingeschränkten Bedingungen und bei der Bewältigung unerwarteter Herausforderungen nicht gesehen wird - von der Unterstützung durch Helfer\_innen im Zivil- und Katastrophenschutz, von Nachbarschaftshilfen, Tafeln und ehrenamtlicher Sorge einmal abgesehen. Die fatale Botschaft lautet: Eine vielfältige Demokratie und eine starke Bürgergesellschaft sind „nicht systemrelevant“<sup>33</sup>!

Deren Marginalisierung und Beschädigung kann auch in gelockerten Zeiten fort dauern, die entstandenen Demokratieschäden inklusive. Wenn es nicht zu lautstarken Wortmeldungen kommt, wird dies vermutlich so bleiben. Immerhin ist es zu vereinzelten Protesten des Krankenhauspersonals gekommen. Ob es gelingt, nachdrücklich daran zu erinnern, dass die Zivilgesellschaft keine „Folkloreveranstaltung“, sondern eine „politische Größe“ ist (Zimmer 2020), muss offen bleiben. Dabei wird es nicht genügen, für den notwendigen Bestandsschutz zivilgesellschaftlicher Organisationen im Kontext der diversen milliarden schweren Hilfs- und Neustartprogramme zu streiten. Gefordert ist eine offensive Kommunikation, die in der Lage ist, die „Systemrelevanz“ von vielfältiger Demokratie, bürgerschaftlichem Engagement und einer starken Zivilgesellschaft auch und gerade in Krisenzeiten überzeugend zu verdeutlichen.

Im Rückblick gibt es in jüngerer Zeit zumindest zwei Großereignisse, die als Unterstützung für diese Perspektive dienen können:

(a) In der HIV-Krise ist es in Deutschland in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre weitgehend gelungen, einen seuchenpolizeilichen Umgang mit dem Virus zu vermeiden und - im Unterschied zu einigen anderen westeuropäischen Ländern - solidarische zivilgesellschaftliche Antworten zu entwickeln. Die Schwulenbewegung und ihre Unterstützungsgruppen schufen ein Netz von Aids-Hilfen, die sich um Aufklärung, Prävention und die Unterstützung von Betroffenen kümmerten. Ihre Praxis konnte an ein progressives Verständnis von Gesundheitsförderung anknüpfen, das in der Ottawa-Charta der WHO von 1986 so zusammengefasst wurde: „Gesundheitsförderung zielt auf einen Prozess, allen Menschen ein höheres Maß an Selbstbestimmung über ihre Gesundheit zu ermöglichen und damit zur Stärkung ihrer Gesundheit zu befähigen.“<sup>34</sup> Sozialen Bewegungen, vor allem der Gesundheitsbewegung, Selbsthilfegruppen und zivilgesellschaftlichen Initiativen ist es in der Auseinandersetzung mit der Aids-Krise gelungen, menschenrechtssensible Praxisformen und Einrichtungen zu etablieren, die sogar

---

<sup>33</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch ein Kommentar von Holger Backhaus-Maul (2020), der dafür einer „lammfrommen Zivilgesellschaft“ eine Mitschuld gibt.

<sup>34</sup> Zitiert nach Rosenbrock (1998: 369). Dieser Aufsatz von Rolf Rosenbrock bietet zudem eine Übersicht zu den angesprochenen Themen.

– wie das Beispiel der Hospize zeigt – die Standards in der allgemeinen Gesundheitsversorgung verändern konnten. Sicherlich gibt es zahlreiche Unterschiede in den Herausforderungen der aktuellen COVID-19 Pandemie, nicht zuletzt mit Blick auf die Übertragungswege und die Betroffenenengruppen, aber das Anregungspotential der progressiven, zivilgesellschaftlich getragenen Aids-Politik für den Umgang mit Pandemien ist bislang weithin unbeachtet geblieben.

(b) Dies gilt auch für die Erfahrungen mit der Flüchtlingszuwanderung von 2015, die zur bestandenen „Reifeprüfung“ der Zivilgesellschaft wurde. In einer akuten Notlage, die staatliche Institutionen weitgehend unvorbereitet traf und überforderte, sorgten zahlreiche Initiativen und Organisationen aus der Zivilgesellschaft mit hilfsbereiten Mitmenschen dafür, dass es gelang, eine große Zahl von Geflüchteten zu beherbergen und mit dem Nötigsten zu versorgen. An vielen Orten sind Akteure jener Tage bis heute in der Unterstützung, Integration und Interessenvertretung von zugewanderten Menschen aktiv und – gemeinsam mit den neuen Zusammenschlüssen der Geflüchteten – zu wichtigen Akteuren lokaler Vielfalts- und Integrationspolitik geworden.

Es ist sicherlich kein Zufall, dass sich einige dieser Initiativen mit dem Ausbruch der Pandemie spontan um die Versorgung (Einkaufshilfen etc.) und Unterstützung von Menschen mit besonderen Risiken und Bedarfen gekümmert haben. Selbstverständlich lassen sich auch die zivilgesellschaftlichen Erfahrungen im Umgang mit Geflüchteten nicht einfach auf die aktuelle Situation übertragen. Aber es hätte selbst unter den Bedingungen des Lockdown durchaus Möglichkeiten gegeben, die Produktivität zivilgesellschaftlicher Initiativen besser zu nutzen und zu unterstützen. Die Helfernetzwerke in Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf<sup>35</sup> bieten ein gutes Beispiel für diesen Ansatz, der auch an anderen Orten gewählt wurde. Einige europäische Staaten von Albanien über Österreich bis Finnland sind in Ansätzen diesen Weg gegangen. Sie haben zivilgesellschaftliche Organisationen nicht nur als Dienstleister unterstützt und für die Betreuung besonders herausgeforderter Bevölkerungsgruppen gewonnen, sondern ihre Stimmen gehört und sie in die Ausarbeitung ihrer Pandemiepolitik eingebunden (Greer u.a. 2020; Strachwitz 2020). Dass dies oft nur selektiv und halbherzig geschehen ist (vgl. Nuffield Council 2020), schmälert deren Anregungspotential nicht. Immerhin wird dieser Beteiligungs- und Gestaltungsanspruch auch in Deutschland lauter. So fordert die „Allianz für Beteiligung“ in Baden-Württemberg in ihrer Netzwerkmail vom Juli 2020 die Bildung eines Bürgergremiums, das die Landesregierung in ihrer Pandemie-Strategie berät.

---

<sup>35</sup><https://www.tagesspiegel.de/berlin/ehrenamtliche-netzwerke-in-einer-krise-ist-es-fuer-viele-selbstverstaendlich-dass-sie-helfen-wollen/25729826.html>

Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass Bürgerbeteiligung und Engagement keine Schönwetter-Veranstaltungen sein müssen und dürfen. Sie können erheblich zur demokratisch-menschenrechtlichen Bearbeitung von Krisen beitragen<sup>36</sup>, wenn sie zugelassen und unterstützt werden. Aus Sicht des Mannheimer Oberbürgermeisters wurde die wichtigste Ressource im Kampf gegen die Pandemie „das verständige und besonnene Verhalten einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung ... beständig unterschätzt“. Noch vor den Einschränkungen durch die Politik hatte sich eine gut informierte Bevölkerung Achtsamkeit auferlegt: „Tatsächlich steht die Politik ... einer Öffentlichkeit gegenüber, die noch nie so informiert war und gleichzeitig mit den Verantwortungsträgern aus weitgehend denselben Quellen ihre Schlussfolgerungen zieht“... „Dieser demokratiethoretisch geradezu als einmalig anzusehende Idealzustand einer interessierten und informierten Öffentlichkeit wird jedoch nicht genutzt. Klare Maßstäbe für den Erfolg und Kriterien für weitere Öffnungen wurden erst nicht benannt und dann ständig verändert“. Auf das daraus entstehende Dilemma verweist die Unterüberschrift des Beitrags: „Die Fragen einer skeptischer werdenden Öffentlichkeit nehmen zu: Sie bedürfen einer glaubwürdigen Antwort“ (Kurz 2020). Auch wer die optimistische Sicht von Peter Kurz nicht in allen Aspekten teilt, sollte die Chancen bedenken, die ein stärker diskursiv und beteiligungsorientierter Umgang mit der Virus-Pandemie geboten hätte.

#### **4. Demokratiestärkung in Corona-Zeiten**

„Vernünftig ist, wer den Ausnahmezustand vermeidet.“

Odo Marquard (1998: 916)

Die Corona-Pandemie ist zu einem Lehrstück in Sachen Demokratie und Zivilgesellschaft geworden. Dass beide mit unserem Alltagsleben großflächig unter Quarantäne gestellt wurden, brauchte nur dann nicht zu beunruhigen, wenn es sich um eine unvermeidliche, überraschende und kurzfristige Zumutung handelte. Die Hoffnung auf eine schnelle Rückkehr zur Normalität hat sich nach einem halben Jahr als trügerisch erwiesen. Zudem sind einige weitere Krisen, wie etwa die Klimakrise oder die Flüchtlingskrise von COVID-19 nur kurzfristig überlagert worden.

Angesichts der multiplen Krisen müssen wir uns von einigen hoffnungsvollen Annahmen verabschieden, mit denen noch vor wenigen Jahrzehnten die Risikodebatte schwungvoll startete. Ulrich Beck hatte seine impulsgebende Analyse der „Risikogesellschaft“ 1986 mit der Aussage

---

<sup>36</sup> So mit viel Schwung auch Fuhrmann (2020).

verbunden: „Not ist hierarchisch, Smog ist demokratisch. Mit der Ausdehnung von Modernisierungsrisiken – mit der Gefährdung der Natur, der Gesundheit, der Ernährung etc. relativieren sich die sozialen Unterschiede und Grenzen“ (Beck 1986: 48). Ein „gemeinsames Gefährdungsschicksal“ stärke die Suche nach globalen Lösungen (Beck 1986: 53). Nicht erst Corona hat eine gegenteilige Dynamik sichtbar werden lassen. Ökologische Risiken, zu denen letztlich auch Pandemien zu zählen sind<sup>37</sup>, tragen dazu bei, bestehende soziale Ungleichheiten zu verschärfen und neue entstehen zu lassen. Statt ein gemeinsames Gefährdungsschicksal zum Ausgangspunkt transnationalen politischen Handelns zu machen, lässt sich eine Abwertung internationaler Organisationen (etwa der WHO oder der Welthandelsorganisation) beobachten. Nach dem Vorbild „America first!“ dominiert die Suche nach nationalen und lokalen Auswegen und Schutzmechanismen. Das gilt selbst für die Europäische Union, deren Mitgliedsstaaten mit zahlreichen Grenzsicherungen auf die Pandemie reagiert haben und dies selbst dann, wenn die Nachbarstaaten niedrigere Infektionsraten vorweisen konnten. Selbst einzelne Bundesländer haben phasenweise ihre Grenzen dicht gemacht. Unter welchen Bedingungen solche Grenzsicherungen bei der Pandemiebekämpfung hilfreich sind, wird kontrovers debattiert. Als Ersatz für internationale Strategien und Standards im Umgang mit der Pandemie taugen sie jedenfalls nicht.

Die gerne beschworene Hoffnung auf rein technologische oder pharmazeutische Lösungen für globale Risiken dürfte illusionär sein. „Der Unterschied zwischen natürlichen Gefahren und gesellschaftlichen Risiken“ wird durch neue technologische Risiken „tendenziell aufgelöst“ (Lau/Keller 2001: 93). „Natur und Gesellschaft sind durch eine unüberschaubare Zahl technischer Vorgänge viel zu sehr miteinander verwoben, die kognitiven Verunsicherungen der Naturwissenschaften so weit gediehen, dass eine Rückkehr zu den alten Dichotomien von Natur und Gesellschaft ausgeschlossen ist“, so bereits Lau und Keller vor zwei Jahrzehnten (Lau/Keller 2001: 95). Mit der Ausdehnung von Globalisierungsprozessen und der Zurückdrängung von naturgeprägten Landschaften wird dieser Prozess weiter vorangetrieben. Menschen und Wildtiere rücken näher zusammen. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Viren, mit denen die Tiere unbeeinträchtigt leben, zu einer Gefahr für Menschen werden.

Eine zentrale Aufgabe ist es deshalb, demokratische Lösungen für globale Risiken zu finden. Die hierzulande in Ansätzen praktizierte „vielfältige Demokratie“ aus repräsentativen, direkten und dialogischen Formaten, aus bürgerschaftlichem Engagement, einer lebendigen Protest- und Initiativszene sowie einer demokratischen Alltagspraxis in Institutionen bietet dazu eine

---

<sup>37</sup> Eine Verkürzung der Risikodebatte auf „menschengemachte“, technologisch ausgelöste Risiken, die noch bei Beck (1986) zu finden ist, kann heute nicht mehr überzeugen. Das Pandemierisiko macht deutlich, „dass weder die politische noch die rechtliche Relevanz der Risiken von der Art der Verursachung abhängen“ (Klafki 2017: 2).



Fülle von Gelegenheiten. Es gilt, sie krisenfester und in Notsituationen einflussreicher zu machen. COVID-19 bietet dazu einige Denkanstöße<sup>38</sup>:

#### ***4.1 Die nationale und internationale Risikovorsorge gegen Pandemien ernst nehmen und zivilgesellschaftlich stärken.***

„Virusausbrüche sind unvermeidlich,  
Pandemien hingegen lassen sich vermeiden.“

Larry Brilliant, Virologe<sup>39</sup>

Der historische Rückblick belehrt darüber, dass Pandemien keineswegs überraschend kommen, sondern eher zur wiederkehrenden Normalität von Gesellschaften gehören, die durch Austauschbeziehungen miteinander vernetzt sind. „Geschichte leistet Kontingenzbewältigung, indem sie darauf aufmerksam macht, dass Epidemien einen unausrottbaren und beständig wiederkehrenden Teil der Menschheitsgeschichte ausmachen, dessen Vernachlässigung sich nicht so sehr dem medizinischen Fortschritt verdankt als vielmehr der eigenen Borniertheit, und dies bis in die jüngste Vergangenheit“ (Sabrow 2020).

Gilt diese Aussage auch für das Corona-Virus und seine weltweite Ausbreitung? Wie viel Borniertheit und Ignoranz ist im Spiel, wenn es um die Vorgeschichte der aktuellen Notlage geht? Haben wir es - in den Bildern der Risikoanalyse gesprochen - mit einem schwarzen, grauen oder weißen Schwan zu tun? In der internationalen Fachdebatte über globale Gesundheitsrisiken besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass es sich bei der aktuellen Pandemie um ein durchaus vorhersehbares und in Teilen vermeidbares Ereignis handelt: „Sars-CoV-2 ist kein schwarzer Schwan, also kein unvorhersehbares extremes Ereignis mit enormen Auswirkungen. Die Pandemie ist auch kein grauer Schwan, sprich: kein folgenschweres und seltenes, aber letztlich vorhersehbares Ereignis. Nein, das Corona-Virus ist vielmehr ein gewöhnlicher weißer Schwan – ein Ereignis, das, so hat es der Philosoph und Trader Nassim Taleb beschrieben, mit Gewissheit irgendwann eintrifft. Alle, die es wissen mussten, haben es gewusst, wissenschaftliche Institute, Epidemiologen, Behörden und natürlich: Regierungen. In der Tat wurden in den letzten Jahren unzählige Studien, Risikoanalysen, Notfallpläne zu möglichen Pandemien erarbeitet, ja es wurden sogar einschlägige Hollywood-Blockbuster-Filme und – Serien in großer Zahl gedreht“ (Scheu 2020). Mit Pandemien und den damit verbundenen

---

<sup>38</sup> Es besteht selbstverständlich bei den folgenden Punkten kein Anspruch auf Vollständigkeit.

<sup>39</sup> Zitiert nach Shah (2020: 47).

gesellschaftlichen Risiken und Folgekosten ist also auch in Zukunft zu rechnen, auch wenn weder das jeweilige Virus noch der konkrete Zeitpunkt vorhersehbar sind<sup>40</sup>.

Bereits 1948 wurde die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegründet, der aktuell 196 Staaten angehören. Mit 7.000 Beschäftigten im Genfer Hauptquartier und rund 150 nationalen Büros ist die WHO der stärkste internationale Akteur in der globalen Gesundheitspolitik (Hanrieder 2020). Zu seinen zentralen Aufgaben gehört die Pandemievorsorge und -bekämpfung<sup>41</sup>. Ihr zentrales Rechtsinstrument sind die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV)<sup>42</sup>, die in den 1990er Jahren deutlich gestärkt wurden. Maßgeblich war die Angst vor der globalisierungsbedingten Ausbreitung von Pandemien und die Wiederkehr besiegt geglaubter, hochansteckender Krankheiten wie Pest und Cholera (Hanrieder 2015: 20).

Mit der Übernahme der Internationalen Gesundheitsvorschriften von 2005 in nationales Recht am 27. Juli 2007 hat die Bundesrepublik weitgehende Verpflichtungen zur Pandemievorsorge und -bekämpfung übernommen, die in einem weiteren Durchführungsgesetz im März 2013 konkretisiert wurden. In Artikel 2 der IGV heißt es: „Zweck und Anwendungsbereich dieser Vorschriften bestehen darin, die grenzüberschreitende Ausbreitung von Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, davor zu schützen und dagegen Gesundheitsschutzmaßnahmen einzuleiten, und zwar auf eine Art und Weise, die den Gefahren für die öffentliche Gesundheit entspricht und auf diese beschränkt ist und eine unnötige Beeinträchtigung des internationalen Verkehrs und Handels vermeidet.“<sup>43</sup> Dazu sollen Melde- und Informationspflichten gegenüber der Weltgesundheitsorganisation und vielfältige nationale Maßnahmen zum Gesundheitsschutz beitragen. In Artikel 12 wird dem Generaldirektor der WHO auf Grundlage der vorliegenden Informationen das Recht eingeräumt, „eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ festzustellen. Ein Notfallausschuss überwacht die in den betroffenen Ländern getroffenen Maßnahmen und gibt Empfehlungen.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich völkerrechtlich verbindlich zu einer Reihe von Gesundheitsschutzmaßnahmen. So heißt es in Art. 13 „Jeder Vertragsstaat schafft, stärkt und unterhält baldmöglichst, jedoch spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Vorschriften für diesen Vertragsstaat, die Kapazitäten ..., um umgehend und wirksam auf Gefahren für die öffentliche Gesundheit und gesundheitliche Notlagen von internationaler Tragweite zu reagieren“<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Aktuelle Übersichten zum Stand der Pandemie-Forschung und der globalen Gesundheitspolitik bieten u.a. Bjorkdahl/Carlsen 2019; Kamradt-Scott 2020 und Mameli 2019.

<sup>41</sup> Zur Geschichte der „Pandemieplanung“ in der WHO und in Deutschland s. Schaade u.a. (2010).

<sup>42</sup> In der englischen Originalfassung: International Health Regulations (IHR).

<sup>43</sup> In diesen Formulierungen wird ein Hauptmotiv der IGV deutlich, dem sich Deutschland als Exportnation vorbehaltlos anschließen konnte: „die Sorge um wirtschaftsverträgliche Maßnahmen bei der Seuchenbekämpfung“ (Hanrieder 2015: 20).

<sup>44</sup> Zu den geforderten Kapazitäten im Gesundheitsschutz gehören laut Anlage 1 u. a.

„a) rasch die Bekämpfungsmaßnahmen festzulegen, die zur Verhütung der Ausbreitung im Inland und der grenzüberschreitenden Ausbreitung erforderlich sind;

Es blieb nicht bei der bloßen Umsetzung in deutsches Recht. Mehrfach wurde von Bundesbehörden der Schutz vor Pandemien geübt, etwa in der Lükex-Übung von 2007. Nachgeordnete Behörden wie das Robert-Koch-Institut (RKI) und eine zwischenzeitlich aufgelöste Schutzkommission haben entsprechende Expertisen und Pläne für das Risikomanagement erarbeitet. Zentral ist eine Risikoanalyse aus dem Jahre 2012, die 2013 dem Bundestag vorgelegt wurde (BT-Ds. 17/12051)<sup>45</sup>. In der Pandemievorsorge sollten zudem mögliche Kollateralschäden (in den Bereichen Bildung, Arbeit, Versorgung etc.) beachtet und „Kritische Infrastrukturen“<sup>46</sup> krisenfest gemacht werden. Zahlreiche der dort festgehaltenen Empfehlungen, wie z.B. die Schaffung von Schwerpunktkliniken oder die Bevorratung von Schutzausrüstungen wurden – meist aus Kostengründen – vor der Corona-Pandemie nicht angemessen realisiert<sup>47</sup>.

Vor diesem hier nur grob skizzierten Hintergrund ist zweierlei festzuhalten. Erstens haben es Bundesregierungen und zuständige Behörden versäumt, eine den eigenen gesetzlichen Verpflichtungen entsprechende Pandemie-Vorsorge zu betreiben<sup>48</sup>. Fehlender Mundschutz,

---

b) durch Spezialisten, Laboruntersuchungen von Proben (im jeweiligen Land oder durch Kollaborationszentren) und logistische Unterstützung (z. B. Ausrüstung, Versorgung und Transport) Hilfe zu leisten;

c) die zur Ergänzung der örtlichen Untersuchungen erforderliche Hilfe vor Ort zu leisten;

d) eine direkte operationelle Verbindung zu leitenden Verantwortlichen aus dem Gesundheitsbereich und anderen zu schaffen, damit rasch Eindämmungs- und Bekämpfungsmaßnahmen genehmigt und durchgeführt werden können;

e) einen direkten Kontakt zu anderen zuständigen Regierungseinrichtungen herzustellen;

f) unter Verwendung des effizientesten verfügbaren Kommunikationsmittels eine Verbindung zu Krankenhäusern, Kliniken, Flughäfen, Häfen, Landübergängen, Labors und anderen wichtigen operationellen Bereichen zu schaffen, damit Informationen und Empfehlungen der WHO zu Ereignissen im eigenen Hoheitsgebiet sowie im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten verbreitet werden können;

g) einen nationalen Plan zur Reaktion auf eine gesundheitliche Notlage zu entwickeln, anzuwenden und fortzuführen, einschließlich der Schaffung multidisziplinärer/multisektoraler Teams zur Reaktion auf Ereignisse, die eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite darstellen können, und

h) die genannten Maßnahmen rund um die Uhr zu gewährleisten.“

<sup>45</sup> Eine der Risikoanalysen geht sogar von einer Pandemie durch einen modifizierten SARS-Virus (Modi-SARS) aus, die – fälschlicherweise nur - als bedingt wahrscheinlich (ein Ereignis, das statistisch in der Regel einmal in einem Zeitraum von 100 bis 1.000 Jahren eintritt) eingestuft wurde. Mit Blick auf die jüngsten Erfahrungen sind die Annahmen vom 2012 erstaunlich nahe am Geschehen der letzten Monate: „Neben Einhaltung von Hygienemaßnahmen können Schutzmaßnahmen in dem Sinne also ausschließlich durch Absonderung Erkrankter bzw. Ansteckungsverdächtiger, sowie den Einsatz von Schutzausrüstung wie Schutzmasken, Schutzbrillen und Handschuhen getroffen werden“ (BT-Ds. 17/12051: 59).

<sup>46</sup> Zu diesem Konzept siehe den übernächsten Abschnitt.

<sup>47</sup> Erst im umfangreichen Krisenpaket der Bundesregierung vom 3. Juni 2020 ist ein Betrag von einer Milliarde Euro für eine gesetzlich verankerte nationale Reserve von Schutzausrüstungen in Katastrophenfällen vorgesehen, die dezentral gelagert werden soll.

<sup>48</sup> Auf der Netzseite des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) findet sich der am 26.03.2020 veröffentlichte Hinweis zu Pandemievorsorge: „Ob und welche Maßnahmen in den Ländern auf Grundlage der Risikoanalyse 2012 getroffen wurden, entzieht sich unserer Kenntnis. Die Fortschreibung, Übung und Bereitstellung der nötigen Ressourcen liegt in der Verantwortung jeder einzelnen Behörde, jedes einzelnen Unternehmens, so z.B. auch und vor allem der Unternehmen, die zur Kritischen Infrastruktur zählen“ ([www.bbk.bund.de](http://www.bbk.bund.de)). Diese Behördenauskunft muss beunruhigen, denn sie klingt eher nach organisierter Verantwortungslosigkeit als der Bereitschaft, der staatlichen Gewährleistungspflicht in der Pandemievorsorge nachkommen zu wollen. In dieses Bild passt auch, dass einige der Arbeitsgruppentreffen der Behörde ausgerechnet wegen Corona abgesagt wurden. Föderale Strukturen und die Einbindung von Zivilgesellschaft und Unternehmen können und dürfen nicht von der staatlichen Aufgabe der Gemeinwohlsicherung entlasten. In der Corona-Pandemie wurde das BBK wohl auch deshalb zum „vergessenen Amt“, weil ihm entsprechende Kompetenzen und Zuständigkeiten verweigert wurden (s. Bubrowski, Helene/Jaeger, Mona: „Katastrophe bewältigt, Amt erledigt“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juni 2020, 4).

knappe Hygiene- und Desinfektionsmittel und fehlende Schutzkleidung haben die Reaktionen auf die ersten COVID-19 Fälle geprägt, zu unnötigen zusätzlichen Belastungen bei Patienten und Krankenhauspersonal geführt und härtere Einschränkungen (Quarantäne, Lockdown etc.) erforderlich gemacht. Auch Ärztinnen und Ärzte mussten zu Beginn in Krankenhäusern und Praxen oft ohne ausreichende Schutzkleidung arbeiten. Entsprechend hoch war der Anteil des Krankenhauspersonals an den Infizierten. Differenzierte, an Zielgruppen orientierte Strategien wären durchaus möglich gewesen – mit niedrigeren Sterberaten und geringeren ökonomischen Verlusten<sup>49</sup>.

Viele der beschriebenen Einschränkungen für Politik, Zivilgesellschaft und das Alltagsleben wären bei ausreichender Vorsorge vermeidbar gewesen. Um für künftige Pandemien und Katastrophenfälle besser gerüstet zu sein, wird es darauf ankommen, dieses Politikversagen in der Pandemievorsorge aufzuarbeiten. Dass die Bevölkerung der Bundesrepublik noch einmal vergleichsweise glimpflich davon gekommen ist<sup>50</sup>, sollte die kritische Aufklärung der Corona-Politik nicht verhindern. Es tröstet nicht, dass es auch in vielen anderen OECD-Ländern an der nötigen Pandemievorsorge fehlte, obwohl auch hier – wie z.B. in Großbritannien – Vorsorgeübungen in den letzten Jahren diesen Mangel deutlich werden ließen (vgl. Horton 2020: 25ff.). Selbstzufriedenheit und Ignoranz sind nicht gestattet, denn „die Bewältigung von Risiken und der von ihnen antizipierten Katastrophen ist zu einer zentralen Aufgabe der Gemeinwohlsicherung des Staates avanciert“ (Klafki 2017: 3). Auch wer im Geiste einer kritischen Staatsanalyse diese Annahme nicht teilt, kann die Sicherung der allgemeinen Produktionsbedingungen als genuine staatliche Aufgabe ansehen. Bei der Aufarbeitung der Corona-Erfahrungen geht es nicht zuletzt darum, den bekannten Kurzschluss von Panik und Vergessen zu durchbrechen, der so oft die Pandemievorsorge gelähmt hat (Jacobsen 2020: 1013)<sup>51</sup>.

Zweitens sind Initiativen für eine reformierte und gestärkte WHO unabdingbar. Der Eklat um die Austrittsankündigungen von Trump und seines brasilianischen Kollegen Bolsonaro darf eine Reformdebatte nicht verhindern, die sich mit den vermeintlichen und realen Unzulänglichkeiten und Fehlentscheidungen der WHO befasst (vgl. Kamradt-Scott 2018). Es braucht internationale Antworten, denn Pandemien sind globale Herausforderungen. Nationale und lokale Antworten, wie z.B. Grenzsicherungen, sind nicht nur kostspielig, sondern erzeugen jene enormen politischen, ökonomischen und sozialen Kollateralschäden, die in der

---

<sup>49</sup> Dies verdeutlicht z.B. eine Modellrechnung für die USA von einer Forschungsgruppe um Daron Acemoglu (2020).

<sup>50</sup> Vermutlich hat dazu weniger die Pandemie-Strategie der politisch Verantwortlichen beigetragen. Es könnte vielmehr sein, dass es ausgerechnet die zuvor beklagten „Modernisierungsrückstände“ und Reserven in der Krankenhausversorgung und die öffentlichen Elemente des Gesundheitswesens waren, die einen Puffer gegen die Ausbreitung der Pandemie geboten haben.

<sup>51</sup> Dass die Lektionen aus der letzten Pandemie gerne vergessen werden, zeigen z.B. die Schlussfolgerungen aus der SARS-Pandemie (Bennett/Carney 2015).

Europäischen Union zu Buche schlagen und entsprechende Programme ausgelöst haben<sup>52</sup>. Angesichts wachsender globaler Ungleichheiten ist gerade in der Pandemie-Vorsorge mehr transnationale Solidarität gefordert, denn die Pandemie wirkt wie ein Brandbeschleuniger und verschärft zusätzlich die ungleiche Gesundheitsversorgung (Shadmi u.a. 2020). Dafür könnte die WHO einen politischen Rahmen bieten (Hanrieder 2015: 23f.)<sup>53</sup>.

Wie in anderen internationalen Organisationen setzen die Mitgliedsstaaten der WHO enge Handlungsgrenzen. Das gilt nicht nur für ihre notorische Unterfinanzierung mit den bekannten Folgen. In der Frage der erreichten Pandemievorsorge z.B. muss sich die WHO weitgehend auf die Staatenberichte verlassen. Dass dabei absurde Ergebnisse kommuniziert werden, hat die aktuelle Pandemie noch einmal klar gemacht. Die beiden Staaten mit dem angeblich besten Pandemieschutz sind danach ausgerechnet die USA und Großbritannien – die nun zu dem am härtesten betroffenen Länder der OECD-Welt gehören. Dieser zu Beschönigung und Eigenlob verführenden Berichtspraxis könnte ein Verfahren etwas entgegensetzen, das sich bei anderen völkerrechtlichen Verträgen mit Berichtspflicht (z.B. der UN-Kinderrechtskonvention) bewährt hat. Neben dem Staatenbericht wird ein Schatten- oder Gegenbericht von zivilgesellschaftlichen Akteuren angefordert, der Erreichtes und vorhandene Mängel sichtbar macht. Beide Berichte sind dann Grundlage von Empfehlungen. Diese Berichtsaufgabe einer „National Coalition“<sup>54</sup> zivilgesellschaftlicher Organisationen mit eigenen Recherchemöglichkeiten in einem breit verstandenen Feld der Pandemie- und Gesundheitsvorsorge könnte das Selbstbewusstsein und die Wächteraufgabe der Zivilgesellschaft stärken und so ein Gegengewicht zur bislang behördlich gesteuerten Katastrophenvorsorge und ihren Unzulänglichkeiten bilden.

---

<sup>52</sup> Ob eine europäische Antwort, wie die 2005 in Reaktion auf die SARS-Pandemie gegründete EU-Behörde „Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten“ (ECDC) im schwedischen Solna einen sinnvollen Beitrag zur grenzüberschreitenden Vorsorge leisten kann, scheint aufgrund ihres eingeschränkten Mandats und ihrer bescheidenen Kompetenzen wenig wahrscheinlich. In der Corona-Krise trat die EU-Behörde jedenfalls kaum öffentlich in Erscheinung.

<sup>53</sup> Es gibt weitere internationale Anknüpfungsmöglichkeiten für einen verbesserten Pandemieschutz. Dazu gehört das ausführliche „Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015-2030“, das auf der „Dritten Weltkonferenz der Vereinten Nationen über die Verringerung des Katastrophenrisikos“ im März 2015 im japanischen Sendai verabschiedet wurde (vgl. Jacobsen 2020).

<sup>54</sup> Die National Coalition Deutschland wurde 1992 als Netzwerk von inzwischen 101 bundesweit tätigen Organisationen und Initiativen gegründet, die sich für Kinderrechte einsetzen.

## **4.2 Für einen demokratisch ausgestalteten Infektions- und Katastrophenschutz.**

„Einen Mundschutz zu tragen, heißt ja nicht, sich mundtot zu machen.“

Mehr Demokratie e.V. (3. April 2020)

Ein neues, grundrechtsorientiertes Pandemierecht und entsprechend veränderte Katastrophenschutzpläne, die Grundrechtseingriffe begrenzen und Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft eine Chance geben, sind dringend erforderlich. Schon die rechtlichen Grundlagen, vor allem das Infektionsschutzgesetz, scheinen weitgehend ungeeignet, um angemessen auf Pandemien zu reagieren (Klafki 2020a). Wer den umfangreichen Bericht des Whistleblowers aus dem Bundesinnenministerium über die behördliche Corona-Schutzpolitik liest, muss sich unbehaglich fühlen, auch wenn dessen Einschätzungen zum geringen Gefahrenpotential des Virus irrig sind (Kohn 2020). Die beschriebenen behördlichen Unzulänglichkeiten und Versäumnisse sind zu groß, um auf Lösungen alleine aus dem Innern des Apparats zu vertrauen. Die nächste Pandemie kommt bestimmt und wann die aktuelle enden wird, wissen wir nicht. Eine demokratisch-bürgerrechtlich angemessene Präventions- und Krisenpolitik ist auch mit Blick auf andere bedrohliche Entwicklungen, wie die Klimakrise unabdingbar<sup>55</sup>.

Die Aufgabe ist keineswegs einfach, geht es doch darum, berechtigte Schutzwünsche gegen den bürgerschaftlichen Anspruch auf Selbstverantwortung abzugleichen. Wenn sich Mitmenschen leichtfertig und rücksichtslos im öffentlichen Raum bewegen, liegt es nahe, auf die ordnende und im Zweifel auch strafende Hand des Staates zu setzen. Aber das Vertrauen in die staatliche Vorsorge durch Ordnungsrecht ist nicht unbegrenzt und erfolgsabhängig. Zudem wird es den Ansprüchen einer selbstbewusster auftretenden Bürgerschaft nicht gerecht. Erste Maßstäbe für eine Alternative finden sich bei Frankenberg (2020:4). Er plädiert für ein „schneller lernendes Recht“: „In dieses ließen sich mit Selbstbestimmung und Freiwilligkeit Maßstäbe einstellen, ohne die auch der verbotsgestützte und mit Zwang durchgesetzte Infektionsschutz letztlich nicht auskommt. Beim nicht ganz nebensächlichen Händewaschen etwa, wohl auch beim Abstandhalten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müsste nach den Erfahrungen dieser Wochen reanimiert und neu eingeschärft werden. ... Nach der Logik von Vernunft, Verzicht und Solidarität, wenn dies denn die Komponenten des Merkel'schen Programms sein sollten, könnte das Infektionsschutzrecht von Zwang, der sich mit der Zeit wund scheuert, auf trial and error und von Strafen auf Anreize umgestellt werden. Mit ‚Regeln‘ statt Verboten und Aufklärung statt Zwang wäre das Experiment (nicht der Exit!) zu wagen, COVID-19 mit einem angebotsorientierten, die Betroffenen beteiligenden Recht beizukommen“. Ziel ist auch im

---

<sup>55</sup> Dazu kann eine sozialwissenschaftlich reflektierte, multi-disziplinäre Krisenforschung einen wichtigen Beitrag leisten (vgl. Bösch u.a. 2020).

Bereich der öffentlichen Gesundheitsvorsorge eine Vertrauensbeziehung zwischen staatlichen Behörden und Gesundheitseinrichtungen einerseits und der betroffenen Bevölkerung andererseits, die auf Information, Transparenz und vor allem Mitsprache gründet (Gille/Brall 2020).

Dies erfordert einige Veränderungen. Künftiger Pandemieschutz und die dafür zuständigen Gremien sollten wissenschaftlich wesentlich breiter aufgestellt sein, um auch die gesellschaftlichen Folgen von Schutzmaßnahmen in wichtigen Lebensbereichen abwägen zu können und Kollateralschäden nach Möglichkeit zu vermeiden. Der Menschenrechtsschutz von Bevölkerungsgruppen in besonders verletzlichen Lebenslagen verdient mehr politische Aufmerksamkeit (DIM 2020). Größere politische Unabhängigkeit und verbesserte Kritikfähigkeit der beteiligten Gremien wäre ebenfalls wünschenswert. Der deutsche Hang zum Behördenmodell ist dabei wenig hilfreich, erzeugt es doch einen oft beobachteten, aber wenig hilfreichen Opportunismus, der die eigentliche Aufgabe der Einrichtungen, aber auch Beteiligungsansprüche aus der Bevölkerung in den Hintergrund drängen kann<sup>56</sup>. Eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung ist unabdingbar, schon um den Einfluss von Lobbyinteressen und staatlichen Versäumnissen entgegenzuwirken. Betroffenenvertretungen können dazu beitragen, dass besonders verletzliche Gruppen – von Kindern über Obdachlose und Menschen in Massenunterkünften bis zu Älteren und Pflegebedürftigen, um nur einige zu nennen – eine Stimme haben, wenn es um staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen geht.

---

<sup>56</sup> In den Worten des Corona-Whistleblowers aus dem Bundesinnenministeriums: „Die Behörden und Ministerialen spielen die Rolle, die sie immer spielen ... , sie versuchen so gut es geht zu erraten, was die politische Führung glaubt und anstrebt und orientiert das eigene Veralten vollständig an diesen Projektionen“ (Kohn 2020).

#### **4.3 Kritische Infrastrukturen sichern, öffentlich stärken und demokratisch erweitern.**

„Weil wir ausnahmslos alle abhängig sind von unterstützenden Infrastrukturen und Netzwerken, von Bindungen und Anerkennungsverhältnissen, die uns im Leben halten, weil wir alle angewiesen sind auf ein Gemeinwesen, das sicherstellt, dass alle gut füreinander und für sich selbst sorgen können, gilt es nicht nur, den Politiken der systematischen Verwahrlosung dieser Infrastrukturen entgegen zu treten, es gilt auch, die Strukturen der Unterstützung und Netzwerke des Lebens dort, wo sie fehlen zu schaffen.“

Sabine Hark (2020)

In Krisenzeiten haben nicht alle Lebensbereiche und Einrichtungen die gleiche Bedeutung für das Überleben und Wohlergehen der Bevölkerung. Im staatlichen Katastrophenschutz wurde dafür seit 2009 in Etappen die Strategie der „Kritischen Infrastrukturen“ (KRITIS) entwickelt (BBK 2020). Dabei geht es um die verbindliche Kooperation von Ministerien, Organisationen und Branchen in Bereichen, „bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden“<sup>57</sup>. Nach interministerieller Definition gehören dazu Energie, Gesundheit, IT und TK, Transport und Verkehr, Medien, Wasser, Finanz- und Versicherungswesen, Ernährung sowie Staat und Verwaltung. Weite Teile der Zivilgesellschaft, auch des Sozialwesens gehören ebenso wenig dazu wie die bürgerschaftliche Praxis und demokratische Beteiligung über die Parlamente hinaus. Dass sie sehr wohl Teil einer demokratisch erweiterten „Kritischen Infrastruktur“ sein sollten, lohnt schon jetzt die Auseinandersetzung, will man nicht erneut unter Quarantäne gestellt werden.

Der Strategie der Kritischen Infrastruktur ist eine weitere Konstruktionsschwäche eigen. Sie setzt stark auf die Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren und deren Eigenverantwortung. Die Erfahrungen der letzten Monate legen eine kritische Überprüfung dieser Idee von Public-Private-Partnerships nahe. Eine deutliche Akzentverschiebung drängt sich auf. Statt auf wenig belastbare Partnerschaften zu setzen, gilt es gerade in der Pandemievorsorge und im Katastrophenschutz, aber nicht nur dort, einen gemeinnützigen, öffentlichen Bereich zu erhalten, zu stärken und auszubauen - allen voran ein *öffentliches Gesundheitswesen*. Die jüngste Pandemie ist auch ein Lehrstück in Sachen gesellschaftlicher Verantwortung. Trotz all

---

<sup>57</sup> Zur Definition und den Sektoren s. [https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/einfuehrung\\_node.html](https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/einfuehrung_node.html).



der Debatten über Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship zeigt sich in Krisenzeiten eindrucksvoll, dass weite Teile der Privatwirtschaft weder fähig noch willig sind, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen: weder für die unternehmensgesteuerten Globalisierungsprozesse mit ihren fragilen Fertigungsketten und volatilen Absatzmärkten noch für die größer gewordenen Segmente deregulierter und ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse im eigenen Land (in der Pflege, in Paketdiensten, der Fleischbranche, auf dem Bau etc.), von der in Deutschland oft Menschen aus Südost- und Osteuropa betroffen sind<sup>58</sup>. Die Arbeits- und Wohnverhältnisse von Vertragsarbeitern minderen Rechts sind selbst zur Quelle besonderer Gesundheitsgefahren geworden – für die Beschäftigten wie für die Region, in der sie leben. Der Ruf nach staatlichen Rettungsschirmen und öffentlichen Mitteln lässt in Teilen der Privatwirtschaft die Umrisse eines Systems organisierter Verantwortungslosigkeit erkennen, das nach einem altbekannten Muster funktioniert: Gewinne privat aneignen, Verluste sozialisieren.

In Pandemiezeiten ist die Verfassung des Gesundheitswesens zentral. Dabei geht es nicht so sehr um das medizinische Leistungsniveau in der Spitze, sondern weit mehr um die Existenz und Ausstattung eines öffentlichen Gesundheitswesens, das für die Grundversorgung der breiten Bevölkerung zuständig ist. Die bedrückenden Erfahrungen in der Lombardei und Schweden geben Stoff zum Nachdenken, denn in beiden Regionen gibt es ein hochentwickeltes Gesundheitswesen. Die Spezialisierung auf kostspielige Eingriffe für solvente Patienten auf Kosten der medizinischen Grundversorgung wird für das Desaster in der Lombardei verantwortlich gemacht. In Schweden ist es das weit verbreitete neoliberale Schrumpfen der öffentlichen Gesundheitsversorgung. „Schweden war zu Beginn der Krise eines der Länder mit der geringsten Anzahl an Notfallbetten pro Kopf in Europa. Seit Anfang der 1990er Jahre wurden dramatische Einschnitte bei den Notfallkontingenten des zivilen Bevölkerungsschutzes vorgenommen. Beispielsweise hatte Schweden 1993 insgesamt 4 300 Intensivpflegebetten mit Beatmungsgeräten, 2018 war die Gesamtzahl auf 574 gesunken“ (Gerin 2020: 1). Für Deutschland fehlt noch eine plausible Analyse, wie es zu diesem Mangel an Gesichtsmasken und Schutzkleidung zu Beginn der Pandemie kommen konnte. Schweden liefert dazu folgende Antwort: „Fehlende Notvorräte stehen in engem Zusammenhang mit der marktgesteuerten Deregulierung des Apothekensektors im Jahr 2009. Nach der Privatisierung fiel keinem Akteur die Verantwortung für die Haltung nationaler Notvorräte zu. Stattdessen stützte sich das neue deregulierte System auf die Erwartung, dass der private Markt auch in einer Krise stets in der Lage sein würde, den Bedarf zu decken“ (Gerin 2020:1) – eine Illusion, die auch in der Auskunft des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe spürbar ist.

---

<sup>58</sup> Eine aktuelle Analyse zu den Beschäftigungsverhältnissen in der Fleischbranche und bei den Paketdiensten bietet eine Broschüre der „Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel“ (Heineck 2020).

Gefragt ist eine neue Infrastrukturpolitik, die bestehende Formen einer am Gemeinwesen orientierten Ökonomie erhält und zeitgemäß ausbaut<sup>59</sup>. Notwendig ist zudem der Abschied von einer EU-Austeritätspolitik, die im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen den Mitgliedsländern immer wieder Kürzungen im Gesundheitswesen zugemutet hat<sup>60</sup>. Größere Teile des Gesundheitswesens werden in Deutschland von der öffentlichen Hand und zivilgesellschaftlichen Organisationen betrieben. Auch im Katastrophenschutz spielen sie noch immer eine zentrale Rolle. Weite Bereiche der Zivilgesellschaft und nicht nur die Freiwilligen im Zivil- und Katastrophenschutz sind deshalb mit einigem Recht als Teil einer „Kritische Infrastruktur“ anzusehen. Entsprechende Schutzschirme sind gerade in Krisenzeiten mehr als berechtigt und notwendig. Die Teilhabe an dieser Infrastruktur sollte jedoch mit Beteiligungs- und Gestaltungsgarantien verbunden sein.

#### ***4.4 Kommunikative Infrastrukturen stärken, digitale Teilhabe als Grundrecht verankern.***

Homeschooling, Homeoffice oder Zoomkonferenzen sind in Corona-Zeiten für viele zum Alltag geworden. Digitale Formen der Beteiligung scheinen die einzig verbleibende Antwort. Es ist nicht länger eine individuelle Entscheidung, auf digitale Kommunikationswege zurückzugreifen. Digitale Netze sind auch schon vor Corona zu einer zentralen Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe in vielen Lebensbereichen geworden. Sie haben damit den gleichen Status, wie z.B. Wasserleitungen oder Strom- und Straßennetze.

In der Debatte über eine zeitgemäße Umsetzung der Kommunikationsrechte von Kindern und Jugendlichen gibt es schon längere Zeit ein überzeugendes Plädoyer für ein Recht auf digitale Teilhabe (Livingstone 2019). Zentrale Begründung dafür war und ist, dass sich ein erheblicher Teil des Alltags der nachwachsenden Generation im Netz oder zumindest netzgestützt abspielt. Kinder, die diesen Zugang nicht haben, sind ausgeschlossen und vielfach benachteiligt. Corona hat deutlich gemacht, wie sehr dies heute - zumindest in Krisenzeiten - auch für Erwachsene gilt. Dies spricht für ein Grundrecht auf digitale Teilhabe.

Mit der Verwirklichung dieses Rechts sind zahlreiche Aufgaben verbunden, die aus der Debatte über öffentliche Infrastrukturen gut bekannt sind: Es geht zunächst um allgemeine

---

<sup>59</sup> Interessante theoretische Orientierungen und praktische Umsetzungserfahrungen bietet das Konzept einer „Foundational Economy“ (Foundational Economy Collective 2019).

<sup>60</sup> Wolfgang Streeck verweist auf eine Studie der irischen Ökonomin Emma Clancy, die in den letzten Jahren 63 Fälle gefunden habe, „in denen die Europäische Union Mitgliedsstaaten offiziell zu Kürzungen im Gesundheitssystem aufrief“ (Streeck 2020).

technische Voraussetzungen, um eine garantierte und erschwingliche Versorgung, um sichere und verlässliche Netzwerke. Angesichts der Übermacht der großen Internetkonzerne in den bisherigen Digitalisierungsprozessen und ihrer kommerziellen Interessen stellt sich die Frage, ob die kommunikative Grundversorgung nicht eine Angelegenheit der öffentlichen Hand sein sollte. Dabei können auch die Erfahrungen der zahlreichen Open-Source- und Civic-Tech-Initiativen genutzt werden, die zivilgesellschaftliche Alternativen zu privatwirtschaftlichen digitalen Diensten erprobt und entwickelt haben (Dritter Engagementbericht 2020: 9). Wie stets muss es auch um die Begrenzung von Risiken und Nebenwirkungen gehen – und die gibt es gerade auch in der digitalen Welt in großer Zahl: Themen wie Datenschutz und „darknet“ werden breit diskutiert. Das Recht auf digitale Teilhabe kann ohne individuelle Kompetenzen nicht verwirklicht werden. Auch hier liegt eine Aufgabe der öffentlichen Hand, genauer des Bildungswesens.

Wer sich für ein Recht auf digitale Teilhabe einsetzt, muss dies nicht mit glänzenden Augen tun. Es geht um eine zeitgemäße und inzwischen selbstverständliche kommunikative Möglichkeit, nicht um die Verpflichtung, stets online zu sein. Trotz der „steilen Lernkurven“ in Krisenzeiten gilt es, die sozialen Kosten der digital erzeugten „Ferngesellschaft“ (Weibel 2020) im Blick behalten.

#### ***4.5 Bürgerbeteiligung und freiwilliges Engagement sichtbar machen, absichern und stärken.***

„Es ist unverantwortlich, wenn die Regierungen  
nicht mit allen verfügbaren Kräften zusammenarbeiten.  
Die Zivilgesellschaft verfügt über Kräfte; sie ist aber auch betroffen.“  
Rupert Graf Strachwitz (2020: 2)

Inzwischen liegen die ersten Studien zur Situation der organisierten Zivilgesellschaft (Krimmer u.a. 2020) und zur Bürgerbeteiligung (bipar 2020) in der Corona-Krise vor. Wesentliche Aktivitäten mussten heruntergefahren werden, blieben aber meist auf einem niedrigeren Niveau erhalten. Neue, meist digital gestützte Ansätze sind hinzugekommen. Im Groben lassen sich folgende Herausforderungen benennen:

(a) Wesentliche Segmente der Zivilgesellschaft sind in Zeiten des Shutdown auf staatliche Unterstützung angewiesen, um ihre Strukturen zu erhalten<sup>61</sup>. Dazu haben einige Bundesländer Initiativen gestartet und Hilfsprogramme aufgelegt (Hartnuß 2020). Auch das milliarden-schwere zweite Unterstützungspaket der Bundesregierung, der „Wumms“, sieht Strukturhilfen vor, die von einigen gemeinnützigen Organisationen genutzt werden können. Diverse gesetzliche Regelungen und Programme enthalten bereits Finanzhilfen für gemeinnützige Organisationen (Kirchhain/Kraus 2020). Es wird darauf ankommen, das Profil dieser Hilfen und ihre Wirkungen auf die Zivilgesellschaft genauer im Blick zu behalten. Vor allem werden solidarische Anstrengungen notwendig sein, um jene „schwächeren“, informellen zivilgesellschaftlichen Akteure zu unterstützen, die von diesem Geldsegen nicht profitieren. Angesichts der erwartbaren finanziellen Restriktionen der öffentlichen Hand sind in Zukunft besonders lokale Solidaritäten gefragt, die auch zu einer gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Agenda beitragen können. Lokale Fonds können dabei helfen, dass wichtige zivilgesellschaftliche Initiativen Corona überstehen

(b) Freiwilliges Engagement und Bürgerbeteiligung gab und gibt es auch unter Pandemiebedingungen – teilweise sogar mit neuen Akzenten etwa in der Nachbarschaftshilfe (Spear u.a. 2020) oder in Patenschaften (Gesemann u.a. 2020), meist werden auf reduziertem Niveau bekannte Ansätze weitergeführt. Schon um die öffentliche Sichtbarkeit zu erhalten, ist es notwendig diese Erfahrungen genauer aufzuarbeiten. Das gilt auch für Proteste und soziale Bewegungen, die es international gerade in Corona-Zeiten in größerer Zahl gegeben hat<sup>62</sup>. Wie resilient waren und sind die vorhandenen Ansätze, wer hatte und hat die Chance sich zu beteiligen, welche Vorkehrungen können in Vorkrisenzeiten getroffen werden? So lauten einige der Fragen für eine zukunftsorientierte Debatte über die Corona-Erfahrungen, die zur Stärkung von Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung beitragen will.

(c) An der Ausgestaltung der Krisenpolitik waren Bürgerschaft und zivilgesellschaftliche Akteure nur ausnahmsweise und hoch selektiv beteiligt. Schon früh wurde auf diese Aufgabe und Chance hingewiesen: „Auch mit Freiwilligen, das lehrt die Hilfsbereitschaft für Flüchtlinge 2015, ist zu rechnen. Vorausgesetzt, die Zivilgesellschaft wird nicht unter Hausarrest gestellt und durch Verordnungen und Allgemeinverfügungen demobilisiert, sondern in die Diskussion über das Notwendige einbezogen“ (Frankenberg 2020: 4f.).

---

<sup>61</sup> Dies muss nicht verwundern, ist doch die deutsche Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich auch in „normalen Zeiten“ stark von staatlichen Finanzquellen abhängig (vgl. Reimer 2006).

<sup>62</sup> Die deutsche Debatte über Proteste ist zuletzt stark von den zweifelhaften Aktionen von Corona-Leugnern und Verschwörunganhängern geprägt worden. Wie das Themenheft des Journals „Interface“ hat es allerdings auch solidarische soziale Bewegungen und Proteste mit progressiven Ideen gegeben ([https://www.academia.edu/43555590/Interface\\_Vol\\_12\\_issue\\_1\\_-\\_Organizing\\_amidst\\_Covid-19](https://www.academia.edu/43555590/Interface_Vol_12_issue_1_-_Organizing_amidst_Covid-19)).

Dies ist bislang nicht oder nur in Ansätzen geschehen. Zwei konkrete Vorschläge liegen nahe, die auf diesen Mangel reagieren:

- Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen und andere zivilgesellschaftliche Akteure tun sich zusammen, um präventiv eine eigene, zivilgesellschaftlich fundierte Agenda im Umgang mit Pandemien und anderen Krisen entwickeln, die vor uns liegen.
- Eine Perspektive für das Netzwerk Bürgerbeteiligung und andere zivilgesellschaftliche Akteure könnte es z.B. sein, einen beteiligungsstarken Pandemie- und Katastrophenschutz in kommunalen Beteiligungsleitlinien zu verankern und ihre Verbreitung fördern.

#### ***4.6 Robuste Versammlungs-, Protest- und Begegnungsformate entwickeln.***

Quarantäne und Lockdown haben die digitale Kommunikation enorm beschleunigt. Auch digitales Engagement und digitale Bürgerbeteiligung haben Hochkonjunktur. Es gibt kaum ein Beteiligungsformat (etwa lokale Bürgerversammlungen, informelle Bürgerbeteiligung an Bauvorhaben oder Bürgerinitiativen), das nicht auch digital erprobt worden ist. Möglichkeiten und Grenzen digitaler Teilhabe sind zur Alltagserfahrung von vielen Engagierten geworden (s. Paust 2020). Umso wichtiger ist der Austausch über die dabei gewonnenen Einsichten. Was hat sich bewährt, wer konnte sich beteiligen, wer blieb ausgeschlossen, welche Themen waren besonders geeignet? Dies sind einige der wichtigen Fragen, um den Pandemie induzierten Erfahrungsschatz für die künftige Gestaltung digitaler Beteiligung zu sichern.

Gefragt ist auch eine nüchterne Debatte über die Grenzen digitaler Kommunikation und Beteiligung. „Was die Krise gezeigt hat, ist, wie wichtig uns Nahbeziehungen sind. Sicher, physische Nähe ist nicht alles, sie lässt sich – etwa durch Online-Kommunikation – überbrücken. Viele Menschen haben das Homeoffice schätzen gelernt, und Arbeitsgeber wissen nun, dass ihre Beschäftigten zu Hause oft produktiver sind als im Büro. Das wird sicher Folgen in der Organisation von Arbeitsabläufen haben. Gleichzeitig aber haben die meisten erfahren, wie sehr sie die persönliche Nähe zu anderen Menschen, zu Kollegen, Nachbarn, Freunden schätzen und vermissen ... Das Talent zur täglichen Neuerfindung und Selbstpräsentation verkümmert ebenso wie unsere sozialen Fähigkeiten. Dafür gibt es keinen vollgültigen digitalen Ersatz“ (Frevert 2020). Was hier auf allgemeiner Ebene formuliert wird, ist für die besonderen Ansprüche von Bürgerbeteiligung zu präzisieren. Es geht dabei nicht um ein schlichtes Gegeneinander digitaler Beteiligung und direkter Begegnung, sondern um eine Sensibilisierung für die jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen. Im Zentrum dürften dabei Varianten der „blended participation“, d.h. der Verknüpfung von on- und offline stehen.

Nach der Öffnung von Kirchen, Supermärkten und Gartencentern sind auch öffentliche Versammlungen, Veranstaltungen etc. unter Sicherheitsauflagen möglich. Die Straße gehört inzwischen nicht mehr nur Corona-Leugnern, wie die großen Proteste gegen Rassismus („Black Lives Matter“) am ersten Juni-Wochenende gezeigt haben. Wie pandemie- und gesundheitsbewusste Begegnungs-, Protest- und Demonstrationsformate aussehen können, gehört zu den aktuell besonders drängenden Fragen<sup>63</sup>.

Für all diese Erfahrungsbereiche der Bürgerbeteiligung unter Pandemiebedingungen<sup>64</sup> dürfte eine Sammlung von innovativen und brauchbaren Formaten sowie die Erarbeitung von Qualitätsmerkmalen verdienstvoll sein.

#### **4.7 Vertiefte soziale Ungleichheiten thematisieren und gezielt abbauen.**

„Solidarität heißt nicht, eine Distanzgesellschaft maskierter Monaden zu entfalten, die einander eifrig maßregeln, sondern weiterhin die Regeln zu befolgen, die die Gefährdetsten schützen“

Rainer Forst (2020)

Zu Beginn der Pandemie sah es in Westeuropa so aus, als würden vor allem Bessergestellte und global aktive Bevölkerungsgruppen von COVID-19 betroffen sein. Eine der wohlhabendsten Provinzen Italiens und der österreichische Wintersportort Ischgl gehörten zu den ersten Hotspots. Inzwischen sind auch in Westeuropa ärmere Bevölkerungsgruppen, die keine Chance haben den Abstandsauflagen zu folgen, deutlich stärker betroffen. Aktuelle deutsche Hotspots im Landkreis Gütersloh und in Göttingen bestätigen diesen Trend. Damit bestätigt sich eine gesicherte historische Erfahrung: Pandemien führen naturwüchsig zur Verschärfung alter und Entstehung neuer sozialer Ungleichheiten. Die sozialen Folgen der Corona-Pandemie und ihrer Bekämpfung sind aktuell noch wenig sichtbar – versteckt hinter globalen Wirtschaftsdaten und Arbeitsmarktzahlen. Aktuell stehen die ökonomischen Auswirkungen der Pandemie und ihre Bekämpfung im Vordergrund. Die in den ersten staatlichen Stützungsprogrammen „Bazooka“ und „Wumms“ enthalten Krisenhilfen und Konjunkturmaßnahmen in bislang unbekannten Dimensionen. Trotzdem werden sich – so ist zu erwarten - ungleiche Lebenslagen und Bildungschancen sowie regionale Ungleichheiten vertiefen. Auch einige der

---

<sup>63</sup> Dass Proteste in verantwortlicher Form möglich sind, ohne die Infektionszahlen nach oben zu treiben, zeigt eine Studie zur Protestbewegung „Black Lives Matter“ in den USA. Offensichtlich geht auch großen Protestversammlungen keine signifikante Steigerung der Neuinfektionen aus (Seliger/Oesch 2020).

<sup>64</sup> Die Allianz für Beteiligung Baden-Württemberg hat z. B. ein interessantes Programm mit vier auch in Corona-Zeiten alltagstauglichen Aktionsformaten entwickelt, die direkte Begegnungen und niedrigschwellige online-Formate einschließen (Aktion: Gemeinsam voran-gehen!) – <https://allianz-fuer-beteiligung.de/beteiligung-aktuell/aktion-gemeinsam-voran-gehen/>

besonders stark betroffenen Gruppen sind bekannt: Kinder, Migranten, Geflüchtete, Eltern, Alleinerziehende, Arme, Obdachlose, „Soloselbständige“, prekär Beschäftigte, Studierende ohne elterliche Unterstützung, „Tafelkunden“, ältere Menschen in Einrichtungen sind nur einige auf einer langen Liste.

All diese Gruppen stehen nicht im Zentrum der staatlichen Rettungsprogramme, die damit Gefahr laufen, solche sozialen Schieflagen und Ausgrenzungen noch zu verstärken. Die Corona-Pandemie ist nicht zur Stunde eines inklusiven Garantismus geworden, obwohl die Stimmen für ein garantiertes Grundeinkommen zugenommen haben. Dies gilt auch für die Forderung nach transnationalen Solidaritäten und „weltweiten Sozialstandards“ (Schubert 2020).

Was hat das alles mit Bürgerbeteiligung, freiwilligem Engagement und Demokratie zu tun? Werden hier nicht sozialromantische Gleichheitswünsche aufgefrischt, die nichts mit dem Thema zu tun haben? Wir wissen um das mittelschichtig geprägte Sozialprofil der aktiven Bürgerschaft. Es wird durch die Pandemie vermutlich noch exklusiver. Dass Demokratie auch eine Verteilungsfrage ist und ohne ein Minimum sozialer Gleichheit nicht auskommt, hat kürzlich Stephan Lessenich (2019) in Erinnerung gerufen. Es gibt sicher keine festen Obergrenzen für soziale Ungleichheiten in noch funktionsfähigen Demokratien. In den USA wird eine Publikation aktuell stark diskutiert, die im Titel eine Stimmungslage ausdrückt, auf die wir uns auch zubewegen könnten: „Democracy may not exist. But we'll miss it when it's gone“ (Taylor 2019).

Es wird auch die Aufgabe einer aktiven Bürgergesellschaft sein, dafür zu sorgen, dass Bürgerbeteiligung und freiwilliges Engagement jenseits der Nothilfe nicht zu einer Wohlfühlinsel für Bessergestellte werden, die ansonsten ihre Privilegien fest im Blick haben.

#### ***4.8 Globalisierungsprozesse politisch regulieren und begrenzen.***

Ob wir wirklich eine „finale Entzauberung der Globalisierung“ (Menzel 2020) erleben, kann offen bleiben. Dass Globalisierungsprozesse (Lieferketten, Flüge, Kreuzfahrtschiffe etc.) für die schnellere Verbreitung von Virusinfektionen sorgen, ist dagegen unstrittig. Was in Pestzeiten noch Jahre dauerte, vollzieht sich heute in wenigen Tagen und Wochen. Nicht von ungefähr sind Megacities besonders betroffen. Die Zerstörung von traditionellen Lebensräumen gilt zudem als eine der zentralen Ursachen für die Ausbreitung von Viren.

Die Globalisierung frisst in der Pandemie ihre Kinder auf: „Bestimmte Produktionen, etwa die von Medikamenten, sind inzwischen komplett in den asiatischen Raum ausgelagert. Auch die Produktion von Gesichtsmasken findet in Europa kaum mehr statt. Darüber hinaus sind

Fertigungsabläufe auf dem Kontinent gestört, weil notwendige Vorprodukte etwa aus China nicht mehr lieferbar sind. Globale Lieferketten erweisen sich als höchst verletzlich, weil viele Branchen komplett auf Lagerhaltung verzichtet haben, da man bis vor einigen Wochen alle benötigten Einzelteile jederzeit und schnell von überall her beziehen konnte ... Das Neue an der Corona-Krise ist, dass mehr oder weniger alle Länder weltweit gleichzeitig von Krise und ökonomischen Lockdowns betroffen sind“ (Schubert 2020)<sup>65</sup>. Pandemien erinnern nachdrücklich an globalisierungsgetriebene Externalisierungen. Dem Wohlstand der Nationen korrespondiert im globalen Maßstab eine dunkle und daher allzu gerne ausgeblendete Seite: der „Übelstand der Nationen“ (Lessenich 2016: 43).

Diese hier nur angedeutete Globalisierungskritik, die unter Corona-Bedingungen neue Brisanz gewonnen hat, befördert naturwüchsig regionale und nationalstaatliche Antworten. Die darauf spezialisierten politischen Kräfte stehen bereit. Aber die Pandemie enthält auch eine andere Botschaft, die überzeugender ausfällt. Gefordert sind neue globale Regulierungen. „Dabei können Risiken, deren Ursachen global entstehen, auf nationalstaatlicher Ebene nicht effektiv bekämpft werden. Vielmehr erfordern globalisierte Risiken eine überstaatliche Bewältigung im Mehrebenensystem“ (Klafki 2017: 2).

Neben einer verlässlichen und nachhaltigen regionalen Ökonomie kann es auch angesichts von Corona nicht um eine tiefgreifende De-Globalisierung gehen. Aber ohne eine Relativierung des Primats der Kostensenkung und eine Stärkung von Sozial- und Umweltstandards wird es keine progressiven Wege aus der Krise geben. Dass dieser Wandel ohne eine selbstbewusste und aktive Bürgergesellschaft zustande kommt, ist – auch dies haben die letzten Monate deutlich gemacht – sehr unwahrscheinlich.

---

<sup>65</sup> Erste institutionelle Reaktionen sind zu beobachten. Anfang Mai 2020 hat das Land Baden-Württemberg gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern eine Kontaktstelle für die Sicherung von Lieferketten eingerichtet. Die Bundesregierung hat in ihrem umfangreichen Corona-Krisenpaket vom 3. Juni 2020 auch eine Milliarde Euro für die Absicherung der inländischen Produktion wichtiger Arzneimittel und Medizinprodukte eingestellt (Nr. 52).



#### **4.9 Die Partizipationsgelegenheiten von Föderalismus und Kommunalisierung nutzen.**

„Die Gesellschaft wird nach dieser Krise eine andere sein.

Wir haben die Chance, sie zu gestalten.“

Helmut Dedy, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags (2020)

Föderalismus und eine starke kommunale Selbstverwaltung können durch unterschiedliche Regelungen und Vorschriften nicht nur zur allgemeinen Verwirrung beitragen (Stichwort „Flickenteppich“), sondern auch lokal angepassten Lösungen ermöglichen. Dafür spricht, dass „die Krisenreaktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltung deutlich ausgeprägter“ ist (Ritgen 2020: 204). Einige Bundesländer haben Landesprogramme zur Stärkung der Zivilgesellschaft aufgelegt und die Bedeutung der Zivilgesellschaft für den sozialen Zusammenhalt in Krisenzeiten betont<sup>66</sup>.

Mitte Mai 2020 wurde eine weitgehende Kommunalisierung der Corona-Politik beschlossen, die Gesundheitsämter von Städten und Landkreisen zu zentralen Akteuren werden lässt. Ob die Gesundheitsämter dieser Aufgabe gewachsen sind bzw. entsprechend ausgestattet werden, ist eine offene, auch sorgenvolle Frage. Mehr als die Hälfte der repräsentativ Befragten aus Gesundheitsämtern sieht dies eher nicht so<sup>67</sup>.

Gleichzeitig eröffnet die Kommunalisierung der Pandemievorsorge auch Gestaltungschancen. Kommunen wissen nicht erst seit 2015, wie sehr ihre Leistungsfähigkeit vom Engagement der Bürgerschaft abhängt. Das Eingangszitat des Mannheimer Oberbürgermeisters kann als Beleg gelten. Spielräume können nun selbstbewusster mit starker Bürgerbeteiligung genutzt werden. Aus der passiven Hinnahmefähigkeit kann selbstbestimmtes Handeln werden. Lokale Angebote und Lösungen im Umgang mit der Pandemie und ihren sozialen Folgen können neue Sichtbarkeit erzielen. Möglicherweise entsteht auch eine Agenda, die bei der nächsten Pandemie, die kommen wird, den Abschied von ordnungs- und seuchenpolizeilichen Vorstellungswelten erlaubt.

---

<sup>66</sup> Am 12. Mai 2020 haben die Landesregierungen von Berlin und Bremen in einem Entschließungsantrag des Bundesrats ein gemeinsames Zukunftsprogramm des Bundes und der Länder für zivilgesellschaftliche Organisationen des gefordert. Er fand allerdings keine Mehrheit. In seinem 1,5 Milliarden Euro umfassenden „Corona-Schutzplan“ vom 20. Mai 2020 hat Baden-Württemberg auch 50 Millionen für Vereine und 40 Millionen Strukturschutz für Kultur eingestellt (s. die Übersicht von Hartnauß 2020).

<sup>67</sup> Siehe aerzteblatt.de vom 14. Mai 2020. Auch Ritgen (2020) sieht in der verbesserten Ausstattung der Gesundheitsämter eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche lokale Pandemiebekämpfung.

Einige konkrete Handlungsfelder für eine aktive Bürgerschaft seien benannt:

- (a) „Bazooka“, „Wumms“ und weitere staatliche Rettungsprogramme müssen in vielen Bereichen lokal umgesetzt werden. Dadurch entstehen immer auch Gestaltungschancen, die beteiligungsorientiert genutzt werden können.
- (b) Die Aufwertung lokaler Infrastrukturen, die vielfach beschworen wird, kann sinnvoll und erfolgreich nicht ohne Bürgerbeteiligung geschehen. Es geht nicht um neue Behörden oder gemeinnützig verfasste Großorganisationen, sondern um Politiknetzwerke und Einrichtungen, die eine starke zivilgesellschaftliche Prägung haben. Dazu gehören unabdingbar Transparenz, freiwilliges Engagement und Bürgerbeteiligung.
- (c) Angesagt ist auch die Bürgerbeteiligung an der Entwicklung von lokalen Pandemie-Plänen. Nicht nur der Bund und die Länder sind dazu verpflichtet, solche Pläne aufzustellen, sondern auch die Kreise und kreisfreien Städte. Nach einer aktuellen Umfrage verfügten zu Corona-Beginn rund vier von fünf Städten mit über 100.000 Einwohnern über einen Notfallplan, bei den Kommunen von 20.000 bis 100.000 waren es noch 42 Prozent. Allerdings waren die meist nach der H1N1-Influenzapandemie von 2009 entwickelten Notfallpläne nur in jeder vierten Kommune „weitgehend“, in zwei von drei Kommunen nur „teilweise anwendbar“. Deshalb sollen sie in vielen Orten mit Blick auf eine mögliche zweite Welle der Corona-Pandemie aktualisiert werden (Jaeger 2020). Hier bietet sich eine Chance zu verhindern, dass Demokratie und Bürgergesellschaft erneut unter Quarantäne gestellt werden.

#### ***4.10 Mehr bürgerschaftliches Selbstbewusstsein zeigen – die Krise als Gestaltungschance wahrnehmen und einfordern.***

„Gatekeepers of the present order adapt efficiently.

But others can open up a plurality of futures“

Teivainen/Huotari (2020)

Solche Aufrufe haben paradoxen Charakter. Sie ähneln der Forderung: „Sei spontan!“ Dennoch sind wechselseitige Ermutigungen notwendig, um Wege aus der Angststarre zu finden. Bürgerinnen und Bürger sind keine Mündel eines vormundschaftlichen Staates – auch nicht in Corona-Zeiten. Unbescheidenheit ist erforderlich, um in Krisenzeiten nicht zum Objekt von Ordnungsbehörden zu werden, die uns voreinander schützen. Gefragt ist eine Bürgerschaft, die sich als „demokratischer Antikörper“ gegen eine paternalistische Politik versteht. Denn die „sozialen Kosten einer Politik der Quarantäne wie auch ihrer möglichen Lockerung können keine ‚Experten‘ hinreichend ermessen (obwohl sie dabei helfen können), sondern allein der

demokratische Diskurs“ (Forst 2020). Die auch unter Pandemiebedingungen entwickelten sozialen und politischen Innovationen können ermutigen, weil sie ein gesellschaftliches Gestaltungspotential sichtbar machen.

Wer meint, die aktuelle Pandemie sei lediglich ein vorübergehendes Ärgernis, das wir möglichst entspannt hinnehmen sollten, um unnötige „Aufregungsschäden“ (Niklas Luhmann) zu vermeiden, könnte sich täuschen. Es gibt einige Anhaltspunkte dafür, die Erfahrungen mit COVID-19 ernster zu nehmen. Die besondere Ansteckungsgefahr in den Fleischverarbeitungsbetrieben ist nur eines von vielen Symptomen: „Dieses Virus ist gefährlich, weil es sehr leicht zu übertragen ist. Nicht, weil es besonders pathogen, also krankheitserregend wäre. Es ist für mich vor allem eine Krankheit unserer Lebensweise ... Das Virus macht unsere wunden Punkte sichtbar. Wir haben als Menschheit noch etwas Zeit, aber die Uhr tickt“ (Capua 2020).

## 5. Eine kurze demokratiepolitische Zwischenbilanz

Grob lassen sich drei Demokratievarianten unterscheiden, die in Deutschland in den letzten Jahren konkurrieren und eine Antwort auf die Erosions- und Krisenerscheinungen des repräsentativen Modells der Nachkriegsdemokratie bieten wollen (vgl. ausführlicher Roth 2019).

(1) *Rechtspopulistische „Demokratie“*<sup>68</sup> setzt auf autoritäre Führerschaft, befördert politische Polarisierungen und beschwört einen „Volkswillen“, der sich gegen die „alten politischen Eliten“ wendet. Ein aggressiver Nationalismus nach außen und der Kampf gegen kulturelle Vielfalt im Namen „traditioneller“ Werte in der eigenen Gesellschaft gehören zu diesem bislang international erfolgreichsten Nachfolgemodell (vgl. IDEA 2020), das mit sehr unterschiedlichen Akzenten von Trump, Salvini, Kurzcrepräsentiert wird. Der Aufstieg der „Alternative für Deutschland“ (AfD) signalisiert, dass es auch in Deutschland beachtliche Resonanz für dieses „Demokratiemodell“ gibt. Der Aufstieg der AfD hat sich wesentlich über die Krisenkommunikation entlang von Themen wie den „Euro“ und die Flüchtlingszuwanderung vollzogen. Umso bemerkenswerter ist es, dass die Corona-Pandemie und ihre tiefgreifenden gesellschaftlichen Auswirkungen den Aufstieg der AfD in Deutschland nicht befördert, sondern gebremst hat. Wie in einigen anderen westeuropäischen Ländern ist es den rechtspopulistischen Kräften nicht gelungen, eine eindeutige Antwort auf die Pandemiekrise zu finden. Vielmehr schwanken sie zwischen Leugnung und Verharmlosung einerseits und der Anrufung eines starken schützenden Nationalstaats andererseits. Mit der stark ordnungspolitisch geprägten Regierungspolitik

---

<sup>68</sup> Die Anführungszeichen sind deshalb notwendig, weil - jenseits von Wahlen - in diesem Modell wenig Bereitschaft besteht, die Freiheits- und Bürgerrechte der politischen Gegner oder die institutionellen Regeln parlamentarischer Demokratie zu respektieren – zu den Demokratieschäden populistischer Regierungen s. IDEA 2020.

und ihren freiheitsbeschränkenden Maßnahmen war der zweite Pol bereits hinlänglich besetzt. Zumindest in der ersten Phase konnten rechtspopulistische Kräfte in Deutschland keinen unmittelbaren politischen Nutzen aus der Pandemie ziehen. Ob die Krise und die darauf bezogenen politischen Antworten subkutan autoritäre Orientierungen gestärkt haben, lässt sich aktuell nur schwer beurteilen.

(2) Die „realexistierende“ Demokratie oder das „realistische“ Demokratiemodell<sup>69</sup> hat in der Pandemiekrise eine überraschende und beachtliche Stärkung erfahren. Was als Retraditionalisierung beschrieben wurde, steht im Zentrum einer Demokratie-Variante, die auf den status quo ante setzt (vgl. Schmitter 2020). Eine gewählte politische Führung bewährt sich durch professionelle Politik und verzichtet weitgehend auf zusätzliche Formen der politischen Beteiligung. Gegen entsprechende Forderungen aus der Bevölkerung setzt sie selbstbewusst auf eine „Democracy without Participation“ (Parvin 2018). Hilfreich können aus realistischer Sicht einzig unverbindliche, beratende Formen der Bürgerbeteiligung sein, die einer kleinen Auswahl von Zufallsbürger\_innen offenstehen. Sie können legitimatorisch jenes Bürgerwissen zur Verfügung stellen, das von ausgedünnten politischen Parteien und Verbänden nicht mehr erwartet wird<sup>70</sup>. Auch ohne diese konsultative Ergänzung hat Corona bislang in Deutschland in erster Linie das realistische Demokratiemodell gestärkt. An einer starken und selbstbewussten Zivilgesellschaft hat dieses Modell kein Interesse. Dass sie in der Corona-Krise „vergessen“ wurde, ist aus dieser Perspektive kein Zufall. Willkommen sind dagegen „helfende Hände“. Ob die politische Unterstützung für das „realistische“ Demokratiemodell mit den Lockerungen bröckelt und wieder verstärkt politische Beteiligungsansprüche geltend gemacht werden, ist gegenwärtig offen. Vieles spricht dafür, dass der längerfristige Trend in Richtung verstärkter Teilhabe einer selbstbewussten Bürgerschaft nicht einfach abgewürgt werden kann.

(3) Dieser Beitrag wurde aus der normativen Perspektive einer *Vielfältigen Demokratie* verfasst. Das Modell versteht sich als progressive Antwort auf das schwächelnde Nachkriegsmodell liberaler Demokratie und setzt auf „mehr Demokratie“. Zu den bekannten repräsentativen Formen (Wahlen, Parlamente, Parteien etc.) sollen gestärkte Formen der direkten Demokratie (Bürger- und Volksentscheide, aber auch Bürgerhaushalte und Bürgerfonds) und der dialogischen Bürgerbeteiligung (Bürgerräte, informelle Bürgerbeteiligung etc.) hinzukommen. Vielfältige Demokratie setzt jedoch nicht nur auf diese institutionell verfassten Formen, sondern gewinnt ihre Kraft aus einer vielfältigen, selbstbewussten Zivilgesellschaft und einer aktiven Bürgerschaft. Sie setzt eigene Themen und kontrolliert das Regierungshandeln. Zu den prominenten politischen Formen „von unten“ gehören Bürgerinitiativen, Proteste und soziale Bewegungen, bürgerschaftliches Engagement und die demokratische Mitsprache und Mitgestaltung in Alltagseinrichtungen von der Kita bis zum Pflegeheim.

---

<sup>69</sup> Der neuere Standardtext zur „realistischen Demokratietheorie“ von Achen und Bartels (2016) hat im angelsächsischen Raum große Aufmerksamkeit erfahren und eine intensive Debatte ausgelöst.

<sup>70</sup> Zur „deliberativen Welle“ vgl. kritisch Roth 2020.

In den letzten Jahrzehnten hat diese partizipative Politik an Bedeutung und Profil gewonnen. Vielfältige Demokratie hatte in der ersten Corona-Phase nur wenige Möglichkeiten, sich zu entfalten. Davon handelt dieser Beitrag, der auch die politischen Kosten dieser keineswegs notwendigen Geringschätzung bzw. Vernachlässigung verdeutlicht. Er ist als Aufforderung zu verstehen, vielfältige Demokratie zu einer politischen Produktivkraft auch in krisenhaften Zeiten zu machen. Ob aus den Erfahrungen des Lockdown ein dauerhafter Schaden im Sinne einer demokratisch schwindsüchtigen „neuen Normalität“ entsteht (Zinn 2020), hängt nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, die durchaus vorhandenen demokratiestärkenden Impulse aufzugreifen und zu verstärken.

## Literatur

Abel, Thomas/McQueen, David 2020: The COVID-19 pandemic calls for spatial distancing and social closeness: not for social distancing! In: International Journal of Public Health 65: 231.

Acemoglu, Daron u.a. 2020: A Multi-Risk SIR Model With Optimally Targeted Lockdown. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, in: <http://www.nber.org/papers/w27102>; 13.07.2020.

Achelpöhler, Wilhelm/Husmann, Marian 2020: Eine Krise der Demokratie? Kommunale Entscheidungen und Sitzungsöffentlichkeit in Corona-Zeiten. In: Alternative Kommunalpolitik (41) 3, 10-12.

Achen, Christopher H./Bartels, Larry M. 2016: Democracy For Realists. Princeton: Princeton UP.

Backhaus-Maul, Holger 2020: Das Schweigen der Lämmer? In: Aktive Bürgerschaft vom 1. Mai 2020, in: <http://aktive-buergerschaft.de/das-schweigen-der-laemmer/>; 13.07.2020.

Bangel, Christian 2020: Die andere Gefahr.

In: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-03/corona-virus-kontaktsperre-kommentar>; 23. März 2020.

Bäcker, Carsten 2020: Corona in Karlsruhe (verfassungsblog.de vom 25. März 2020).

Baum, Gerhard 2020: Corona und das Grundgesetz. In: Tagesspiegel vom 11. Mai 2020.

Beck, Ralf-Uwe 2020: Corona und die Demokratie. In: mdmagazin. Zeitschrift für direkte Demokratie 3/2020, 4-5.

Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Bennett, Belinda/Carney, Terry 2015: Planning for Pandemics: Lessons From the Past Decade. In: Bioethical Inquiry 12, 419-428.

Berlin Institut für Partizipation 2020: Das verlorene Jahr? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung in Deutschland. Berlin: Bipar.

Bjorkdahl, Kristian/Carlsen, Benedicte (Hg.) 2019: Pandemics, Publics, and Politics. Staging Responses to Public Health Crisis. Singapore: palgrave macmillan.

Bösch, Frank/Deitelhoff, Nicole/Kroll, Stefan (Hg.) 2020: Handbuch Krisenforschung. Wiesbaden: Springer VS.

Bol, Damien u.a. 2020: The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? In: European Journal of Political Research (Mai 2020).

Brusis, Martin 2020: Resilience to the pandemic not only depends on enforcement capacity Stockholm: Idea, in: <https://www.idea.int/news-media/news/resilience-pandemic-not-only-depends-enforcement-capacity>, 13.07.2020.

BBK (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) 2020: 10 Jahre „KRITIS-Strategie“. Einblicke in die Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. Bonn: BBK.

BMFSFJ 2020: Dritter Engagementbericht. Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im digitalen Zeitalter. Zentrale Ergebnisse. Berlin: BMFSFJ.

Capua, Ilaria 2020: „Die zweite Welle haben wir selbst in der Hand.“ Interview In: Tagesspiegel vom 2. Juli 2020.

Code for Germany 2020: Krisenresilienz von Verwaltungen. Berlin: Open Knowledge Foundation Germany.

Dedy, Helmut 2020: Corona-Pandemie. Gemeinsam und eigenverantwortlich durch die Krise. In: Alternative Kommunalpolitik (41) 3, 7.

della Porta, Donatella 2020: Social movements in times of pandemic: another world is needed, in: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/social-movements-times-pandemics-another-world-needed/>, 13.07.2020.

Democracy Reporting International 2020: Democracy in intensive care. Thoughts on political participation and democracy support in the context of COVID-19. Berlin, April 2020, in: [www.democracy-reporting.org](http://www.democracy-reporting.org), 13.07.2020.

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIM) 2020: Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten. Stellungnahme vom März 2020. Berlin: DIM.

Erst, Christian 2020: Zwei Schritte vor, einer zurück. Der lange Weg zur Versammlungsfreiheit in Corona-Zeiten, in: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 21. April 2020.

Feufel, M.A./Antes, G./Gigerenzer, G. 2010: Vom sicheren Umgang mit Unsicherheit: Was wir von der pandemischen Influenza (H1N1) 2009 lernen können. In: Bundesgesundheitsblatt 12, 1283-1289.

Forst, Rainer 2020: Das antidemokratische Virus. In: Süddeutsche Zeitung vom 4. Mai 2020, S. 9.

Foundational Economy Collective 2019: Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin: Suhrkamp.

Frankenberg, Günter 2020: COVID-19 und der juristische Umgang mit Ungewissheit. In: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de) vom 25. April 2020.

Freedom House 2020: Dropping the Democratic Facade. Nations in Transit 2020. Washington: Freedom House, in: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), 13.07.2020.

Frevert, Ute 2020: Zwischen Angst und Empathie – kollektive Gefühle in der Coronakrise. In: Tagesspiegel vom 14. Mai 2020, S. 26.

Fuhrmann, Raban Daniel 2020: Krisen-Governance etalieren! Demokratie in der Krise – Wie wir gemeinsam Corona meistern! Köln: Akademie Lernende Demokratie, in: [www.lernende-demokratie.de](http://www.lernende-demokratie.de), 13.07.2020.

Garelts, Nantke 2020: Wielers Welt. In: Tagesspiegel vom 19. Mai 2020, S. 5.



Gerin, Enna 2020: Schluss mit lustig. Die Todeszahlen in Schweden sind erschreckend hoch. Das liegt nicht nur an der aktuellen Corona-Strategie. In: Internationale Politik und Gesellschaft – IPG-Journal vom 27.05. 2020.

Gesemann, Frank u.a. 2020: Engagiert durch die Krise. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Patenschaften. In: Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland 13/2020.

Gille, Felix/Brall, Caroline 2020: Public Trust: caught between hype and need. In: International Journal of Public Health (65), 233-234.

Greenpeace Deutschland (Hg.) 2020: Corona-Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft, in: <https://freiheitsrechte.org/corona-und-grundrechte/>, 13.07.2020.

Greer, Scott u.a. 2020: What is the value of civil society in the COVID-19 crisis. In: HSRM vom 5. Juni 2020.

Gutmann, Andreas/Kohlmeier, Andreas 2020: Versammlungsfreiheit Corona-konform, in: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 08. April 2020.

Habermas, Jürgen 1962: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied: Luchterhand.

Hanrieder, Tine 2015: Globale Seuchenbekämpfung: Kooperation zwischen Ungleichen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21, 19-24

Hanrieder, Tine 2020: The Politics of Intergovernmental Organizations in Global Health. In: McInnes, Colin, Lee, Kelly/Youde, Jeremy (Hg.): The Oxford Handbook of Global Health Policies. Oxford: Oxford UP, in: [https://doi: 10.1093/oxfordhb/9780190456818.013.21](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190456818.013.21), 13.07.2020.

Hark, Sabine 2020: Corona und die Politik des Lebens. In: <https://www.logbuch-suhrkamp.de/sabine-hark/corona-und-die-politik-des-lebens/>, 13.07.2020.

Hartnuß, Birger 2020: Engagementpolitik im Zeichen der Pandemie. Wie Länder in der Krise agieren. (Ms. für Jahrbuch Engagementpolitik).

Heineck, Kordula 2020: Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung verhindern: Branchenspezifische Analyse. 1. Ausgabe: Paketdienste und Schlachtbetriebe. Berlin. In: [www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de](http://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de), 13.07.2020.

Horton, Richard 2020: The COVID-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop it Happening Again. Cambridge: Polity.

Horton, Richard 2020a: It's time to convene nations to end this pandemic. In: Lancet Vol. 396 (July 4, 2020), 14.

IDEA 2020: Populist government and democracy: An impact assessment using the Global State of Democracies Index. Stockholm: IDEA.

In 't Veld, Roeland J. (Hg.) 2010: Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media. Berlin/Heidelberg: Springer.

Jaeger, Mona 2020: Die Stunde der Pandemie-Pläne. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Mai 2020, S. 3.

Jacobsen, Kathryn H. 2020: Will COVID-19 generate global preparedness? In: Lancet Vol. 395, March 28, 1013.

Kamradt-Scott, Adam. 2018: What Went Wrong? The World Health Organization from Swine Flu to Ebola. In: Kruck, A. et al. (Hg.). Political Mistakes and Policy Failures in International Relations. Cham: Springer, 193 – 215.

Kamradt-Scott, Adam. 2020: The Politics of Pandemic Influenza Preparedness. In: McInnes, Colin/Lee, Kelly/Youde, Jeremy (Hg.): The Oxford Handbook of Global Health Politics. Oxford: Oxford UP, in: [https://doi: 10.1093/oxfordhb/9780190456818.013.32](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190456818.013.32). 13.07.2020.

Keane, John 2020: Democracy and the great pestilence. In: <https://graduateinstitute.ch/communications/news/democracy-and-great-pestilence>, 13.07.2020.

Kießling, Andrea: Ausgangssperren wegen Corona nun auch in Deutschland (?). In: [www.ju-wiss.de](http://www.ju-wiss.de), 19.03.2020.

Kießling, Andrea: Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei Ausgangssperren & Co? Zur geplanten minimalinvasiven Änderung des § 28 I IfSG. In: [www.juwiss.de](http://www.juwiss.de), 24.03.2020.

Kingreen, Thorsten: Whatever it Takes? Der demokratische Rechtsstaat in Zeiten von Corona, in: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 20.03.2020.

Kirchhain, Christian/Kraus, Eva-Maria 2020: Und es gibt sie doch – Corona-Finanzhilfen für gemeinnützige Organisationen. In: npoR. Zeitschrift für das Recht der Non Profit Organisationen. Sonderheft zur COVID-19-Pandemie. Beilage (12) 3, 160-162.

Klafki, Anika 2017: Risiko und Recht. Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien. Tübingen: Mohr Siebeck.

Klafki, Anika 2020a: Coronavirus und Reformbedarf des „Pandemierechts“. Ms. vom in: <https://verfassungsblog.de/coronavirus-und-reformbedarf-des-pandemierechts/>, 05.03.2020.

Klafki, Anika 2020b: Corona-Pandemie: Ausgangssperre bald auch in Deutschland? In: <https://juwiss.de/27-2020/>, 18.03.2020.

Kohn, Stephan 2020: Coronakrise 2020 aus Sicht des Schutzes Kritischer Infrastrukturen. Berlin: BMI (inoffizieller Bericht vom Mai 2020), in: [https://behoerden.blog/wp-content/uploads/2020/05/Bericht-KM4-Corona-1\\_geschw%C3%A4rzt.pdf](https://behoerden.blog/wp-content/uploads/2020/05/Bericht-KM4-Corona-1_geschw%C3%A4rzt.pdf), 13.07.2020.

Krimmer, Holger u.a. 2020: Lokal kreativ, finanziell unter Druck, digital herausgefordert. Die Lage des freiwilligen Engagements in der ersten Phase der Corona-Krise. Berlin: ZiviZ

Kurz, Peter 2020: Wir dürfen die wichtigste Ressource nicht gefährden. In: FAZ vom 2.05.2020, S. 9

Lau, Christoph/Keller, Reiner 2001: Zur Politisierung gesellschaftlicher Naturabgrenzungen. In: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt/M: Suhrkamp, 82-95

Lessenich, Stephan 2016: Neben und die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. Berlin: Hanser.

Lessenich, Stephan 2019: Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem. Stuttgart: Reclam

Livingstone, Sonia 2019: Claiming rights and righting wrongs: children's rights in the digital environment. In: Donohue, Chip (Hg.): Exploring key issues in early childhood and technology: evolving perspectives and innovative approaches. New York: Routledge, 42-48.

Lührmann, Anna u.a. 2020: Pandemic Backsliding: Does COVID-19 Put Democracy at Risk? Policy Brief No.#23. Gothenburg: V-Dem Institute, in:[www.v-dem.net](http://www.v-dem.net), 13.07.2020.

Mameli, Peter 2019: Natural Hazards: Pandemic Threats by Infectious Diseases. In: Shapiro, L.R./Maras, M.-H. (Hg.): Encyclopedia of Security and Emergency Management. Cham: Springer. In: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-69891-5\\_205-2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-69891-5_205-2), 13.07.2020.

Marquard, Odo 1998: Skepsis in der Moderne. Überlegungen im Blick auf Heinrich Heine. In: Kruse, Joseph A./Witte Bernd/Füllner, Karin (Hg.): Aufklärung und Skepsis. Internationaler Heine-Kongress 1997 zum 200. Geburtstag. Stuttgart/Weimar: Metzler, 909-918.

Menzel, Ulrich 2020: Der Corona-Schock: Die Entzauberung der Globalisierung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik (65) 4, 37-44.

Möllers, Christoph 2020a: Über den Schutz der Parlamente vor sich selbst in der Krise, in: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 20.03.2020.

Möllers, Christoph 2020b: Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus, in: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 26.03.2020).

Nuffield Council on Bioethics 2020: COVID-19 and the basics of democratic governance. 25. April 2020, <https://www.nuffieldbioethics.org/news/statement-COVID-19-and-the-basics-of-democratic-governance/>, 13.07.2020.

Parvin, Phil 2018: Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era. In: Res Publica (24), 31 – 52

Paust, Andreas 2020: Stay at home and participate? Bonn: Netzwerk Bürgerbeteiligung. In: <https://partizipendium.de/stay-home-and-participate-was-uns-die-buergerbeteiligung-unter-der-kontaktsperre-fuer-die-zeit-danach-lehrt/>, 13.07.2020.

Pautsch, Arne 2020: Corona-Krise: Zeitenwende der parlamentarischen Demokratie? In: mdmagazin. Zeitschrift für direkte Demokratie 3 (124), 10-11

Peter, Christina/Brosius, Hans-Bernd 2020: Umgang mit der Corona-Krise. Ergebnisbericht Teil 1: Mediennutzung. München: LMU in: <https://www.ls1.ifkw.uni-muenchen.de/forschung/forschungsbereiche/corona/teil-1-mediennutzung.pdf>, 13.07.2020.

Pinker, Steven 2020: Postfaktisches Zeitalter? Dieser Begriff ist selbst der größte Schwindel. In: Neue Zürcher Zeitung vom 30.06.2020

Putnam, Robert D. 2000: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster

Reimer, Sabine 2006: Die Stärke der Zivilgesellschaft in Deutschland. Berlin: Maecenata  
Ritgen, Klaus 2020: Passgenaue Vielfalt oder Flickenteppich? Die Corona-Pandemie und der Föderalismus. In: Der Landkreis 5, 203-209

Robin, Corey 2020: What People Power Looks Like in a Pandemic Democracy. New York Review of Books Daily vom 17.04.2020

Rosenbrock, Rolf 1998: Aids-Politik, Gesundheitspolitik und Schwulenpolitik. In: Ferdinand, Ursula u.a. (Hg.): Verqueere Wissenschaft? Münster: Lit-Verlag, 365-378

Roth, Roland 2019: Turbulente Zeiten: Der Kampf um das neue Gesicht der Demokratie. In: spw (Heft 233), 4, 64-71

Roth, Roland 2020: Auf der deliberativen Welle reiten? Anmerkungen zur Karriere von Losverfahren in der Bürgerbeteiligung. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 02.07.2020

Ruscheimer, Hannah; Peters, Sascha David: Allein im öffentlichen Raum – Social Distancing zwischen Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbot. In: [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 22.03.2020.

Sabrow, Martin 2020: Geschichte im Ausnahmezustand. In: Tagesspiegel vom 24. April 2020, 20.

Schaade, L. u.a. 2010: Pandemieplanung. Was haben wir aus der Pandemie (H1N1) 2009 gelernt? In: Bundesgesundheitsblatt (53), 1277-1282.

Scheibe, Peter 2020: Grundrechte in Quarantäne. Ein Virus infiziert den Rechtsstaat. Bonn: Dietz (angekündigt).

Scheu, René 2020: Warum das Ende der Geschichte nun definitiv zu Ende ist. In: Neue Zürcher Zeitung vom 15. Mai 2020.

Schmitter, Philippe 2020: Food for Thought about the Impact of the COVID-19 Virus Upon the Institutions and Practices of ‚Real-Existing‘ Democracy. European University Institute (April 2020).

Schönwälder, Karen u.a. 2016: Diversity and Contact. Immigration and Social Interaction in German Cities. London: Palgrave Macmillan.

Schubert, Renate 2020: Jeder für sich oder Wohlfahrt für alle? Die Coronakrise eröffnet die einmalige Chance, statt Kostensenkungen weltweit Sozialstandards in den Mittelpunkt zu stellen. In: Tagesspiegel vom 7. Mai 2020, S. 6.

Schulz, Gabriele/Zimmermann, Olaf 2020: Frauen und Männer im Kulturmarkt – Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage. Berlin: Deutscher Kulturrat

Seliger, Florian/Oesch, Jonas 2020: Corona in den USA: Beeinflusst „Black Lives Matter“ die Zahlen? Ausgerechnet in den US-Regionen mit den größten Protesten sinken die Fallzahlen. In: Neue Zürcher Zeitung vom 2. Juli 2020.

Shadmi, Efrat u.a. 2020: Health equity and COVID-19: global perspectives. In: International Journal for Equity in Health (19): 104, in: <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01218-z>, 13.07.2020.

Shah, Sonia 2020: Woher kommt das Coronavirus? In: Le Monde diplomatique Mai 2020, S. 47.

Spear, Roger u.a. 2020: Innovations in citizen response to crises: volunteerism & social mobilization during COVID-19. In: Interface: a journal for and about social movements (12) 1, 383-391.

Stelter, Daniel 2020: Coronomics. Nach dem Corona-Schock: Neustart aus der Krise. Frankfurt/New York: Campus.

Strachwitz, Rupert Graf 2020: In der Corona-Krise: Eine Stimme aus der Zivilgesellschaft 7. Berlin: Maecenata Stiftung, in: [https://web.maecenata.eu/images/Stimme\\_08\\_V\\_2020.pdf](https://web.maecenata.eu/images/Stimme_08_V_2020.pdf), 13.07.2020.

Taylor, Astra 2019: Democracy may not exist. But we'll miss it when it's gone. New York: Verso

Teivainen, Teivo/Huotari, Pauli 2020: Democratic horizons in times of corona governance. In: open Democracy, in: <https://www.opendemocracy.net/en/openmovements/democratic-horizons-times-corona-governance/>, 13.07.2020.

Thiele, Alexander: Ausgangssperren wegen Corona – Im Katastrophenfall geht das (lto.de, 20.03.2020).

Teufel, M.A./Antes, G./Gigerenzer, G. 2010: Vom sicheren Umgang mit Unsicherheit: Was wir von der pandemischen Influenza (H1N1) 2009 lernen können. In: Bundesgesundheitsblatt (53) 12, S. 1283-1289.

Trennhäuser, Alexander 2020: Müssen wir uns Sorgen um die Demokratie machen? In: mdmagazin vom 3. April 2020.

Vehrkamp, Robert/Bischoff, Lars 2020: Rückkehr des Vertrauens? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung von Lucke, Albrecht 2020: Demokratie in der Bewährung. Weltkrieg versus Corona, Politik im Ausnahmezustand. In: Blätter für deutsche und internationale Politik (65) 5, 89-96.

Wagner, Leonie 2020: Soziale Arbeit und „Corona“. In: Sozial Extra 8. Juni 2020, in: <https://doi.org/10.1007/s12054-020-00291-6>, 13.07.2020.

Wassermann, Rudolf 1986: Die Zuschauerdemokratie. Düsseldorf: Econ.

Weibel, Peter 2020: Virus, Viralität, Virtualität: Wie gerade die erste Ferngesellschaft der Menschheitsgeschichte entsteht. In: Neue Zürcher Zeitung vom 23.03.2020.

Weible, Christopher M. u.a. 2020: COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. In: Policy Science.

Zimmer, Oliver 2020: „Die Bürger vertrauen der Regierung. Aber die Regierung vertraut den Bürgern kaum“. Interview in: Neue Zürcher Zeitung vom 13.05.2020.

Zinn, Jens O. 2020: ‚A monstrous threat‘: how a state of exception turns into a ‚new normal‘. In: Journal of Risk Research, in: <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1758194>, 13.07.2020.

### ***Aktuelle Informationsquellen (eine Auswahl)***

Cilip - Bürgerrechte und Polizei: Corona-Epidemie: Tagebuch der inneren Sicherheit  
<https://www.cilip.de/institut/corona-tagebuch/>

COVID-19 und Demokratie – Materialien, Stellungnahmen weltweit:

<https://www.democratic-decay.org/policy-analysis>

<https://www.democratic-decay.org/research>

GFF - Gesellschaft für Freiheitsrechte: Monitoring-Projekt „Corona-Virus und Civic Space in Deutschland“ im Auftrag von Greenpeace (<https://freiheitsrechte.org/corona-und-zivilgesellschaft/>)

Gesellschaft für Freiheitsrechte: Corona und Grundrechte (<https://freiheitsrechte.org/corona-und-grundrechte/>)

Health System Response Monitor (HSRM), eingerichtet vom WHO Regionalbüro für Europa, der Europäischen Kommission und dem European Observatory on Health Systems and Policies, sammelt aktuelle Informationen über die nationalen Antworten in Europa auf die Coronakrise - <https://www.COVID19healthsystem.org/>

Verfassungsblog (<https://verfassungsblog.de/>)



2019

- Nr. 124**      **Weltwärts im Kontext II** - Der entwicklungspolitische Freiwilligendienst im Vergleich zu staatlichen Instrumenten der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit  
*Sonja Richter, Benjamin Haas*
- Nr. 125**      **Zur nichtfinanziellen Berichterstattung aus NPO-Perspektive**  
Überlegungen zu den Folgen der Reform der Rechnungslegung gewinnorientierter Unternehmen und erste Befunde aus der Praxis  
*Josef Baumüller*
- Nr. 126**      **En quoi se constitue le pouvoir de la société civile?**  
Une analyse sur la base de l'exemple de l'économie collaborative  
*Julia Dreher*
- Nr. 127**      **Stiftungen als Schulträger**  
*Rupert Graf Strachwitz*
- Nr. 128**      **Shrinking Space of Civil Society**  
*Karen Ayvazyan*
- Nr. 129**      **Where does German Humanitarian Assistance stand?  
Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe?**  
*Ralf Südhoff & Sonja Hövelmann - Centre for Humanitarian Action*
- Nr. 130**      **Colombia's Negative Peace. A Challenge for Civil Society?**  
*Wolfgang Chr. Goede*
- Nr. 131**      **Die Kirche auf dem Weg in die Zivilgesellschaft Teil 1: Text**  
*Henning von Vieregge*
- Nr. 132**      **Die Kirche auf dem Weg in die Zivilgesellschaft Teil 2: Materialien**  
*Henning von Vieregge*
- Nr. 133**      **The King, Religion, the State, and Civil Society in Morocco: Can Think Tanks Help?**  
*Hind Arroub*

2020

- Nr. 134**      **Civil society and Democratisation in the Eastern Partnership Countries: A Shrinking Space index**  
*Karen Ayvazyan*
- Nr.135**      **Der Kampf gegen Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismus. Was haben Stiftungen damit zu tun?**  
*Rupert Graf Strachwitz*
- Nr.136**      **Tandems of lay experts and academic experts How new civil societal collaboration models enhance societal transformation**  
*Wolfgang Chr. Goede*
- Nr.137**      **Der effektive Altruismus als neue Größe auf dem deutschen Spendenmarkt**  
*Julia Selle*
- Nr. 138**      **Bürgerliche Stiftungen im Sozialismus. Die Peter-Warschow-Sammelstiftung in Greifswald**  
*Oskar Böhm*
- Nr. 139**      **Spenden zwischen Gutes tun und Pflicht.**  
Eine Studie zum muslimischen Spendenverhalten in Deutschland  
*Siri Hummel, Eckhard Priller, Malte Schrader und Rupert Graf Strachwitz*
- Nr.140**      **Basiswissen Zivilgesellschaft**  
*Rupert Graf Strachwitz*